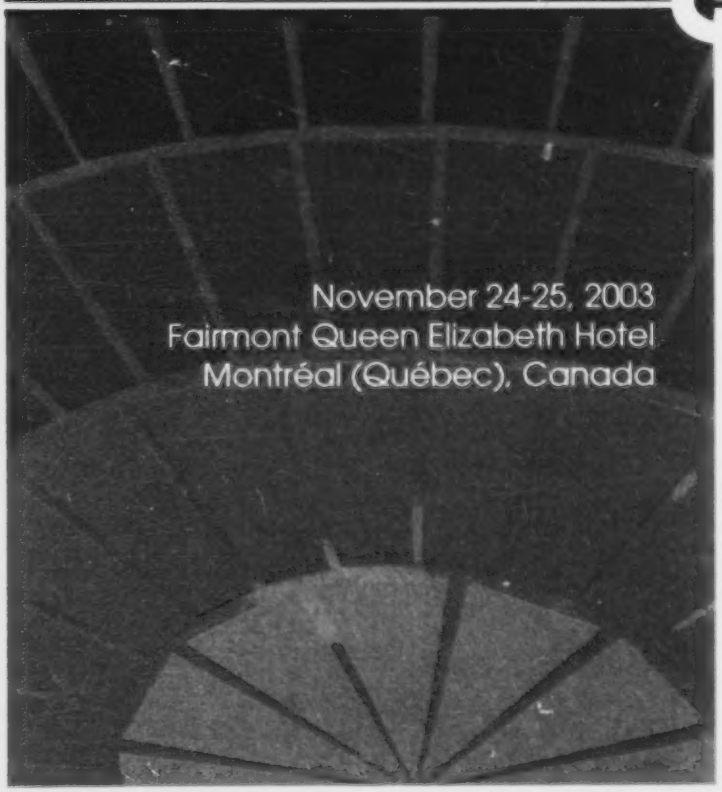
Government of Canada | Gouvernement du Canada

OECD | OCDE

The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?

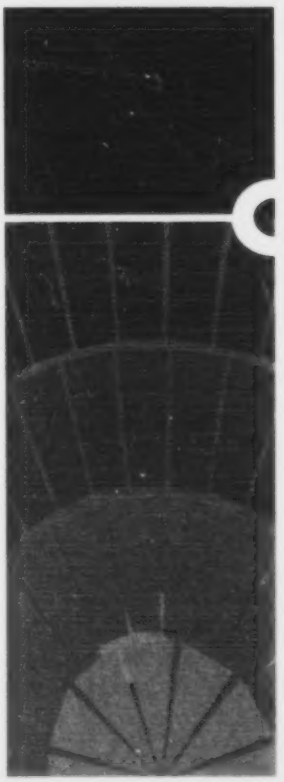
International Conference

Background Documents



Canada

Managing diversity and immigrant integration has long been the subject of research and policy attention across OECD countries. Until recently, however, little attention has been paid to the potential role of social capital in helping or hindering this process.



This conference is being organized by the Government of Canada's Policy Research Initiative, jointly with the OECD, and in partnership with several federal departments, to examine the role of social capital in the inclusion of immigrants and members of ethno-cultural communities, and to identify the potential opportunities and challenges that a social capital perspective poses for public policy.

- How do various forms of social capital operate in the context of immigration and diversity?
- What is the role of social capital in the social, economic and political participation of immigrants and of members of ethnocultural communities?
- What lessons can be drawn for public policy?

This compilation of background documents is intended for use solely at the Montréal conference. Please do not cite from it or circulate it generally. The views expressed herein are those of the authors only, and do not necessarily represent the position of the Government of Canada.

105-00019/

Contents

Conference Issue Paper

Session 1 Defining social capital in the context of policy development for immigrant integration and the management of diversity

Social Capital: Building a Foundation for Research and Policy Development

Session 2 Social Capital in the Context of Immigration and Diversity: Economic Participation

Social Capital and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities

Session 4 Social Capital in the Context of Immigration and Diversity: Community and Neighbourhood Dynamics

The Role of Cities in Immigrant Integration

Session 5 Social Capital in the Context of Immigration and Diversity: Civic and Political Participation

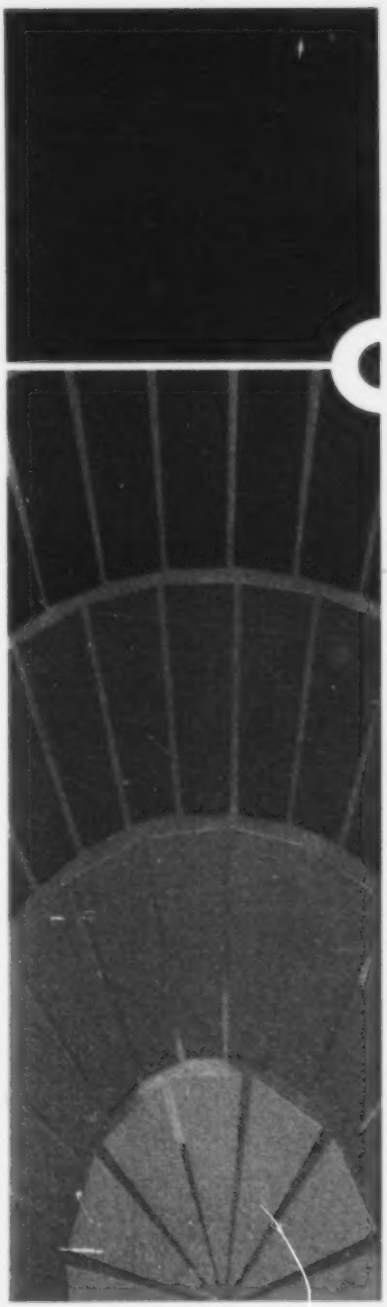
Social Capital and the Political Integration of Immigrants

Session 6 The Role of Government and Stakeholders

Immigration and Social Capital: Issues Paper

The Opportunity and Challenge of Diversity

A Role for Social Capital?



Conference Issue Paper

Policy Research Initiative

CONFERENCE ISSUE PAPER

The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?

Introduction

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) societies, as a result of migration, are more and more diverse in terms of ethnicity, culture, and religion. Policy-makers continue to face both the opportunities and the challenges inherent in ensuring the full participation of immigrants and members of all ethnocultural communities. While the processes of immigrant integration and the management of diversity have been of long-standing interest to researchers and policy-makers, attention has only recently turned to the roles social capital may play in fostering or hindering these processes.

Opportunities and Challenges of Migration-Based Diversity

Migration is an increasingly important part of the future of most OECD states. Moreover, immigrants are arriving from a wider range of countries, bringing a greater diversity of languages, cultures, and religions. With this come several attendant opportunities and challenges.

For example, immigrants bring with them a number of economic benefits. These include an important source of labour and skills, and access to international networks that may be increasingly vital in a globalizing economy. Moreover, most OECD member states face aging populations. While immigration will not answer all the public policy concerns raised by this demographic trend, it may assist in mitigating some of the effects of declining birth rates and shrinking labour force participation.

Several OECD countries that have not traditionally been open to immigration are reconsidering their policies, and others are recognizing that past efforts at integration have only been partially successful. To this end, many are looking for effective policies to integrate newcomers and manage increasing ethnocultural diversity.

Integration is the process by which immigrants, both as individuals and as groups, and the host society become an integral whole. It is a two-way street, involving both the newcomers and the receiving society. Successful integration depends on the willingness of immigrants to connect with the wider host society and on the willingness of the receiving society to accept and engage with the newcomers.

Moreover, trends suggest that OECD countries will continue to experience ever-greater ethnocultural diversity. This means public policies and programs will continue to be challenged to find new ways to integrate newcomers and, more generally, make this diversity work.

To date, much of the policy discourse on immigrant integration has focused on the role of human capital (i.e., education and language abilities) in the integration of immigrants. Without work-related language training and effective mechanisms for assessment and recognition of foreign credentials, many new immigrants face significant hurdles in terms of labour force participation. That said, human capital policies are not a panacea, and cannot solve all the challenges posed by integration and diversity. It may therefore be useful to add social capital to the public policy tool kit.

Working with Social Capital

While the idea that the nature and quality of social relations have important implications for the well-being of individuals, communities, and societies has a long history, viewing these relations as a form of capital resource that is potentially productive for particular outcomes is of more recent vintage. What is social capital? As Woolcock and Narayan (2000: 3) put it, "the basic idea of social capital is that a person's family, friends and associates constitute an important asset, one that can be called on in a crisis, enjoyed for its own sake, and leveraged for gain." Whether you are seeking support in hard times, looking for a night on the town with friends, or searching for a new job opportunity, who you know matters. Moreover, what is true for individuals is also true for communities: those with a stronger stock of social capital are able to negotiate the various challenges they may face more effectively. Public policy may play an important role in creating the right conditions for social capital to prosper in any given community.

More social capital is not always a good thing, however. Social capital can produce a number of outcomes, both positive and negative. Benefits include efficient access to information, influence, solidarity, and other resources from one's social connections. Against these benefits stand a number of potential negative outcomes. Clearly, some social networks, such as terrorist cells or Mafia operations, can use their social capital for destructive and undesirable ends. Similarly, social capital networks may also exclude outsiders from resources controlled by network members, place undue restrictions on network members (particularly in closely bonded networks), or result in burdensome free-riding by some network members where groups are characterized by high levels of solidarity (Portes, 1998: 15-18). A key challenge for policy-makers working with social capital involves identifying various means for harnessing its positive potential while minimizing its more negative forms.

What Roles Might Social Capital Play in Immigrant Integration and the Management of Diversity?

The relation between social capital and immigrant inclusion is complex. Individuals acquire their networks differently, and networks can have varying characteristics. Moreover, depending on the social circumstances, the same form of social capital could either foster or impede the settlement process. How well immigrants participate in the receiving society depends on the type of social capital they are able to acquire both within ethnic communities and in mainstream society. Similarly, the ways in which the host society is prepared to engage with newcomers may depend on prevalent forms of social capital.

The identification of three forms of social capital has proven to be especially helpful in understanding the sources and outcomes of social capital: *bonding, bridging,* and *linking* (Woolcock, 1999). Bonding refers typically to relations within relatively homogeneous groups, as *among* members of families and ethnic groups. Bridging social capital refers to more heterogeneous connections, as in relations *between* ethnic groups. Linking refers to relations between different social strata in a hierarchy where groups have differential access to power, social status, and wealth. In multicultural societies, recognizing the different characteristics of bonding and bridging capital is essential in understanding the dynamic between social capital and immigrant integration.

For example, the affective ties of bonding social capital found in ethnocultural communities can offer a range of resources and supports vital in the settlement and adjustment of new immigrants. Through generations of migration, some ethnic groups concentrated in urban centres with closely bonded connections have developed an infrastructure of businesses and social services, for example, that often parallels those in the mainstream society, which Breton (1964) referred to as "institutional completeness." Ethnic ties often offer valuable information on the local labour market. As well, these ties provide a social safety net by meeting material and financial needs during lean times and caring for children and elders (Abrams and Bulmer, 1986).

These same ties, however, have the potential to impede social cohesion in certain circumstances. Relatively homogeneous ethnocultural communities may be characterized by strong trust and cooperative norms within the community, but low levels of trust and cooperation with the rest of society. Although strong bonding ties give particular communities or groups a sense of identity and common purpose, without "bridging" ties that transcend various social divides (e.g., religion, ethnicity, socio-economic status), bonding ties can become a basis for the pursuit of narrow interests, and can actively exclude outsiders (Portes and Landolt, 1996).

While ethnic networks may serve as a source of "adaptive change" when immigrants first arrive in their new country, it is the bridging capital that enables them to participate fully in their adopted country both socially and economically. In other words, bridging capital is essential for immigrants to expand their networks beyond their own ethnic community and to acculturate into the receiving society. By doing this, they will have more social and economic opportunities. Research suggests that, when it comes to career advancement, it is bridging social capital that counts (Friedman and Krackhardt, 1997).

The benefits of bridging social capital flow to immigrants as they build heterogeneous connections and also accrue to the receiving society. Immigrants and members of minorities are contributors to, as well as recipients of, social capital. For example, the networks immigrants established in their home countries could have an impact on the receiving society as countries negotiate their places in the global economy. Similarly, the diversity brought by newcomers can strengthen community life and economic resiliency in the receiving society.

To accumulate bridging capital requires the willingness of immigrants to connect with the society at large, and more importantly, the willingness of the receiving society to accept newcomers. Immigrants may be excluded from the mainstream society because of race, ethnicity, or religion (Isajiw, 1999). Public attitude toward immigrants varies depending on the social, economic, and political environments in the receiving country as well as internationally. For example, most western countries have seen intensified discussions surrounding elements of multicultural democracy following the events of 9/11 (Tillie, 2003).

In discussing the dynamics of social capital in the context of integration and diversity, it is important to recall that not all members of ethnocultural minorities will experience these processes in the same way. Gender differences, for instance, may significantly influence the ways in which individuals and families experience the process of social integration, particularly in terms of their potential social support networks and the ways in which immigrants and ethnocultural minorities are able to participate in their communities. For example, Livingston (2002), drawing on Mexican Migration Project data, found that for female immigrants social capital may actually perpetuate traditional gender roles, and thus gender-based wage stratification within ethnic communities.

Thus social capital in its various forms may play a key role in the experiences of immigrant integration and the management of diversity. To better understand this dynamic, it may be helpful to reflect on the role of social capital in the various aspects of the daily lives of members of ethnocultural minorities, from the workplace and school to the neighbourhood and ballot box.

Social Capital and Economic Participation

Governments across the OECD have an interest in breaking down barriers to the full economic participation of immigrants and members of minority ethnocultural communities, particularly through more effective labour market integration. As noted above, there is wide recognition that education, language skills, and credential recognition are important aspects of addressing this issue. However, it may also be important to think through the role of social capital in facilitating or, indeed, hindering fuller levels of economic participation.

In his conference focus paper, Peter Li (2003) usefully explores various theses found in the literature as to the possible costs and benefits of social capital in terms of the economic well-being of immigrant and minority communities. Each approach agrees that the presence of ethnocultural communities characterized by extensive bonding social capital typically plays a significant role in the initial employment prospects of new immigrants. Views differ, however, as to whether these ethnocultural communities are a springboard to economic success or constitute a trap from which few immigrants can readily escape. Depending on which thesis is a more accurate reflection of the social capital dynamics involved, governments and stakeholders may wish to pursue very different policy directions.

Social Capital, Life Perspectives, and Education Outcomes for Children and Youth

Stolle and Hooghe (2002) have suggested that socialization into basic patterns of behaviour related to social capital occurs early in the life course, in the context of family life, schools, peer groups, and youth associations. For example, participation in youth associations generates recruitment networks through which people may be recruited into other activities later in life. Similarly, interacting with diverse individuals of different socio-economic and ethnocultural backgrounds as youth may be particularly beneficial for building lifelong patterns of bridging social capital and a predisposition to generalized forms of trust. Thus policy interventions aimed at shaping the social capital of both immigrants and the receiving society for the purposes of social integration and the management of diversity may do well to focus on the experiences of children and youth.

At the same time that it may be important to establish patterns and connections of bridging social capital early in the life course, one must not overlook the role of bonding social capital in the education outcomes of children and youth. For example, James Coleman (1988) found that strong relationships between children and parents played a key role in education outcomes. In a study of American students, he found that those with lower levels of social capital within their families were much more likely to have lower educational outcomes and to drop out of high school. Coleman also found that students from families that were embedded

in tightly bonded communities had higher educational outcomes as other members of the community played a key role in reinforcing the educational expectations of parents for their children.

This said, much of the current research on social capital focuses on adults. Even where children and youth have been included they have generally been treated as passive recipients of social capital from parents and schools, rather than as active agents generating and negotiating their own stocks of social capital (Morrow, 2001). One-sided, top-down policies and programs aimed at socializing children and youth into particular patterns of social capital formation that fail to treat young people as active agents may be of limited effectiveness.

More research is needed into the ways in which social capital formation and its impact on life perspectives and education outcomes varies for children of various ethnocultural backgrounds and immigration statuses. One size fits all policy and program design may also be less than optimum.

Social Capital and Community Dynamics

Integration processes for immigrants take place at a local level, and as particular locations face very different circumstances, understanding the connections between social capital and the dynamics of particular communities may be key in developing successful integration policies and programs.

Putnam (2000: 301-318) argued that high social capital neighbourhoods are cleaner, friendlier, and safer. Such neighbourhoods maximize informal contact among neighbours, which in turns leads to a web of trust and common values that provides a basis for resiliency in times of need. This said, Briggs (1997) warned that for the social relationships of social capital, the fault lines of such social cleavages as ethnicity, gender, and social class will likely be much more important than place per se (contrary to romantic notions of community), especially for professionals with far-flung and useful networks. This means that building inclusive communities may require special efforts to bridge community cleavages. To this end, there may be a role for public authorities in supporting and facilitating more inclusive intra- and inter-neighbourhood dynamics.

Ray (2003) has pointed out that local governments play a crucial role in immigrant integration and the management of diversity issues, but this role is too often underestimated. Urban-level authorities are responsible for ensuring equality of access to public goods and services across neighbourhoods. Urban transportation infrastructure greatly shapes the extent of access to employment opportunities and public services by new immigrants. Municipal-level government and decision-making bodies are generally more accessible to participation by groups that have been traditionally excluded, although many barriers frequently still exist. The

management of social housing, urban development plans, police, school boards, municipal transit services, and inclusive economic development initiatives are all aspects of local community dynamics that have a significant impact on the social inclusion of ethnocultural minorities.

Social Capital and Political Participation

As Jean Tillie's (2003) conference focus paper reminds us, the concept of political integration is multidimensional. Different approaches will stress different features or measures of the extent of political integration. For example, equality-based approaches measure the extent of integration in terms of the possession of full and equal civil, social, and political rights by members of minority ethnocultural communities (either in a limited formal sense, or in terms of a full exercise of these rights), while community-based approaches are more concerned with the extent of a sense of belonging to the national community and the acceptance of national norms and values.

While many of the broad issues of civic and political integration by minority ethnocultural communities have been understudied, there has been an increase in the literature concerning their formal participation in terms of voting behaviour, activism in political parties, and representation on decision-making and parliamentary bodies. In general, such formal political participation by first-generation immigrants is low in most OECD countries. Common explanations include discrimination and barriers to participation by minority groups, a cool reception by mainstream parties to new immigrants, and a lack of mechanisms to encourage and facilitate the participation of members of ethnocultural groups in the electoral process (Simard, 2002).

What role might social capital play in addressing the challenges of fuller political participation? Tillie (2003) has suggested that the presence of ethnocultural communities with multiple and overlapping network connections may play an important role in enabling the political voice of ethnocultural minorities, which may in turn spill over into trust and integration into the wider political system if community leaders are able to participate fully in the political system. In a comparison of the political participation of ethnic community networks in Amsterdam, Tillie found that the presence of strong bonding social capital within the ethnic community may be a prerequisite for successful political integration, although having the right mix of both bonding and bridging social capital may also be important.

Having strong social capital may not overcome all the challenges faced by ethnocultural minority communities in achieving political participation. Simard (2002) pointed out, for example, that in Canada not all ethnocultural minorities are equal; visible minorities lag far behind their counterparts from other ethnic groups in

terms of political participation. This suggests the need for a very nuanced understanding of the role of social capital in facilitating political participation.

The Role of Government and Stakeholders

What, in the end, does the recognition of the role of social capital in immigrant integration and managing diversity mean for policy and program development? Clearly, governments can help create and develop social capital to facilitate successful immigrant integration and foster mutual understanding between ethnocultural groups. For example, schools can play a central role in building social capital by instilling habits of civic and political engagement in children and teenagers. Schools and knowledge institutions have also become crucial nodes in social capital loaded networks through parents, private organizations, and alumni.

Governments ought to consider the importance of "bridging social capital" in policies to encourage inclusion of various groups, while preserving cultural or other group identities, in educational programs, employment, and more mixed residential arrangements. In these areas, governments have to make sure the transformation pressure is tolerable given the capacity to cope with the process of construction and destruction of social capital.

This said, social capital is a possible means to an end, not an end in itself. It is best understood as a means or process for accessing various forms of resources and support through networks of social relations. Thus, governments and stakeholders should not seek to develop a policy on social capital per se, but should focus on the possible role of social capital, as a resource and a process, in facilitating the achievement of broader policy objectives, such as immigrant integration, managing diversity, economic participation, or improved education and health outcomes.

At the same time, policy-makers need to recognize that more social capital will not necessarily always lead to better outcomes. Social capital can sometimes also facilitate negative or perverse outcomes. Even where its effects are uniformly positive, social capital alone may not always be enough to achieve objectives. We may not be able simply to switch social capital on or off by itself and produce desired outcomes. Rather, we must appreciate that it is only one element in a wider world of complex social processes. It may well prove a useful complement or reinforcement for other policy tools and resources in achieving policy/program objectives, but only if such tools and resources are in place. For example, in the area of immigrant integration, social capital may be a useful complement to other integration tools such as language training and foreign credential assessment and recognition.

This said, steps could be taken to better integrate a social capital lens into the development and implementation of various programs and policies. While many policies and programs are already incorporating elements of social capital (e.g., social capital-building practices, such as intercommunity partnerships, are often used as funding requirements), there could be more systematic tracking of the use of social capital in achieving program outcomes. To this end, policy-makers can be more active in developing and refining measurement tools and indicators to register the presence of social capital and assess its impacts on program outcomes. Moreover, identifying the effects of social capital on existing program outcomes could facilitate their reproduction in other program areas. Similarly, it is important to ensure that programs and policies across government do not work at cross-purposes in the ways in which they incorporate or affect social capital; seemingly unrelated government interventions (e.g., in areas of transportation, housing) might actually undermine social capital resources that other programs are counting on to achieve their objectives.

Given the crosscutting nature of most social and economic problems, solutions inevitably require coordinated action and partnership. Non-governmental organizations, such as churches, unions, employer organizations, and other civil society actors, influence the effectiveness of integration policies. Building on the capacity and support of local organizations may be key in developing a coordinated approach to program delivery.

Conclusion

The role of social capital in fostering an inclusive yet diverse society deserves more attention. The international conference organized by the Government of Canada's Policy Research Initiative and the Organization for Economic Cooperation and Development, in partnership with several federal departments, will explore the role of social capital in the social, economic, and political participation of individuals from all ethnocultural communities, and discuss broader implications for public policy. Effective policy and program development requires understanding several key issues.

- How do the effects of social capital and human capital combine to impact the labour market participation of immigrants and ethnic minorities?
- What do we know about social capital formation among children and youth, and how it shapes their education outcomes and life perspectives?
- Do different forms of social capital produce different forms of integration in urban neighbourhoods?
- Can social capital be mobilized to improve political participation among new immigrants and members of ethnic communities?
- What policy levers are available to governments to shape social capital outcomes?

International experts and senior policy-makers will address these and other questions at the conference.

References

Abrams, P. and Bulmer, M. 1986. *Neighbours*. Cambridge: Cambridge University Press.

Breton, Raymond. 1964. "Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants." *American Journal of Sociology* 70: 193–205.

Briggs, Xavier de Souza. 1997. "Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents." *National Civic Review* 86(2).

Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95–S120.

Friedman, Raymond A. and D. Krackhardt. 1997. "Social Capital and Career Mobility: A Structural Theory of Lower Returns to Education for Asian Employees." *Journal of Applied Behavioral Science* 33(3): 316–334.

Isajiw, Wsevolod W. 1999. *Understanding Diversity: Ethnicity and Race in the Canadian Context*. Toronto: Thompson Educational Publishing.

Li, Peter. 2003. "The Potential and Limit of Social Capital: Social Connectedness and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities." Focus paper prepared for the international conference, The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?, Montréal, Canada.

Livingston, Gretchen. 2002. "Ties That Bind: Gender, Social Capital, and Economic Outcomes among Mexican-U.S. Migrants." Paper presented at the Third Binational Conference on Mexico-U.S. Migration. Puerto Vallarta, Mexico, March 15-16.

Morrow, Virginia. 2001. *Networks and Neighbourhoods: Children's and Young People's Perspectives*. Report for the Health Development Agency Social Capital for Health Series, London, Health Development Agency. <http://www.hda-online.org.uk/downloads/pdfs/netneigh.pdf>. Accessed November 7, 2003.

Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.

Portes, A. and P. Landolt. 1996. "The Downside to Social Capital." *The American Prospect* 26 (May-June): 18–21, 94.

Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Ray, Brian. 2003. "The Role of Cities in Immigrant Integration." *Migration Information Source* (October). <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=167>. Accessed November 7, 2003.

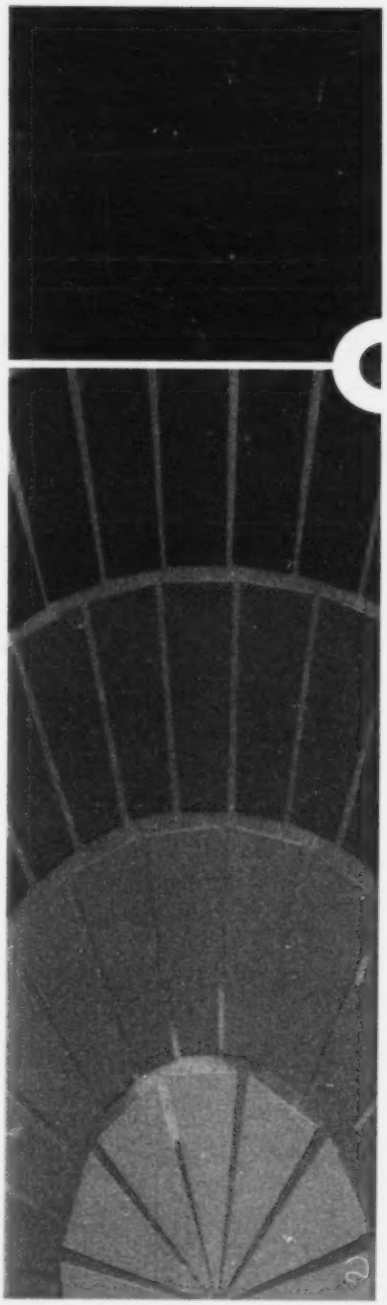
Simard, Carole. 2002. "Political Participation by Ethno-Cultural Groups and Visible Minorities." *Horizons* 5(2): 10–11.

Stolle, Dietlind and Marc Hooghe. 2002. "Preparing for the Learning School of Democracy: The Effects of Youth and Adolescent Involvement on Value Patterns and Participation in Adult Life." Paper prepared for the McGill University workshop, Citizenship on Trial: Interdisciplinary Perspectives on Political Socialization of Adolescents, Montréal, Canada, June 20–21.

Tillie, Jean. 2003. "Social Capital and the Political Integration of Immigrants." Focus paper prepared for the international conference, The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital?, Montréal, Canada.

Woolcock, M. 1999. "Social Capital: The State of the Notion." Paper presented at a multidisciplinary seminar, Social Capital: Global and Local Perspectives, Helsinki, April 15.

Woolcock, M. and Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy." *The World Bank Research Observer* 15(2).



Session 1

Defining social capital in the context of policy development for immigrant integration and the management of diversity

Social Capital: Building a Foundation for Research and Policy Development

Robert Judge
Policy Research Initiative

Social Capital: Building a Foundation for Research and Policy Development

Robert Judge[1]
Policy Research Initiative

In recent years the concept of social capital has excited much attention and come to worldwide prominence within academic and government circles alike. But will it prove to be a robust concept for research and policy development over the longer term? The answer may well depend on some key choices we make today about what we fundamentally understand by social capital.

The current range and ambiguity in the meanings attached to the concept of social capital do not help in making a case for its practical value for policy and program development. Indeed, as Portes (1998) has warned, we may be approaching a point where the term has been applied in so many different contexts and to such a range of events as to mean everything and nothing.

In part, this current wide variation in understandings of social capital is arguably a natural reflection of a concept in an early stage of development. While the idea that the nature and quality of social relations have important implications for the well-being of individuals, communities, and societies has a long history, viewing them as a potentially productive resource for particular outcomes is of more recent vintage. Given the rapid spread and popularization of this concept following, in particular, the seminal work of Pierre Bourdieu, James Coleman, and Robert Putnam in the late 1980s and early 1990s, it should not be surprising that some have conveniently latched on to the high-profile label to advance their own particular projects with little concern for theoretical precision. One might hope that with time the rigorous and substantive core of research will prevail and a clearer understanding will emerge.

Yet even if we focus on this substantive core, we can find a significant division in how the concept is envisioned. On the one hand, some researchers see social capital primarily in terms of particular structures (social networks) and the resources they convey. On the other hand, many prefer a functional definition of social capital whereby it consists of those social resources that enable cooperation and collective action. In practice, the two approaches have much in common. Those who focus on social networks frequently do so precisely because of their potential to encourage cooperative behaviour, and those who take a functional approach to social capital often identify social networks as a key mechanism for pursuing common objectives.

Nevertheless, the differences between the two approaches are not mere semantics. This article attempts to outline some of the ways in which this basic difference in conceptualization matters to how we operationalize the term and the research agendas we might choose in studying the productive potential of this capital resource. At the same time, it attempts to propose a basis for developing a framework for analyzing social capital that draws on the strengths of both approaches.

The Parallel to Human Capital

To evaluate the comparative advantages of the two basic approaches to social capital, it may be helpful to begin by thinking through what would make it a form of capital generally, and how it might compare to human capital in particular (see, for example, Lin, 2001, ch. 2). In general, capital is a resource in which one might invest and develop, and which may be then employed to generate a future flow of benefits. In economics, capital has classically referred to various physical assets, both private and public, that may be developed and used to produce goods and services, including such things as machinery, buildings, transportation networks and the like.

Some 40 years ago, the notion of human capital was introduced in the work of Theodore Schultz and Gary Becker. Schultz famously made a case for the adoption of the concept of human capital in his widely cited 1960 presidential address to the American Economic Association (Schultz, 1961). His central thesis was that human knowledge and skills formed a capital asset, and the "failure to treat human resources explicitly as a form of capital, as a produced means of production, as the product of investment, ... was wrong in the classical period and patently wrong now" (p. 3).

Indeed, he suggested that this failure to conceive of the acquisition of knowledge and skills as a capital investment and to evaluate their productive potential as such had blinded researchers and public policy practitioners to their full importance. For example, reflecting on his work together with other economists following World War II, Schultz noted that they had badly underestimated the resilience and efficiency with which Western Europe would recover. This he attributed to their overemphasis on the wartime destruction of physical capital and a failure to understand the role of human capital in production in an industrialized economy.

Schultz contended that the increase in national outputs in Western economies stemmed in large part from investments made in human capital, and investments in education and training could yield significant returns over a long period for both individuals and economies. He further suggested that the adoption of a human capital lens had a number of public policy implications. For example, he pointed to then-existing tax laws that discriminated against investment in human capital in the

United States, and called for greater efforts to provide the funds for students to invest in education and thereby their future.

In subsequent decades, the concept of human capital has proven very useful in orienting research and public policy development. (For an overview see Healy and Côté 2001, ch. 2.) Researchers have examined the degree to which various specific investments in knowledge and skill development have paid off both for individuals in terms of improved employment earnings and personal well-being, and more generally for the overall health of the economy and society. Similarly, they have been able to examine the dynamics and costs of investments in knowledge and skill development by individuals and firms, and the role of various factors in shaping these investment choices. So too have they been able to explore the role of public policy and expenditure programs, both in shaping the decisions and opportunities to invest in education and training, and in affecting the way in which these investments translate into labour market opportunities.

Of course human capital theory is not without its shortcomings. (Again see Healy and Côté, 2001, ch. 2.) Efforts to measure stocks of human capital remain limited, with emphasis typically placed on educational credentials as a simple but weak proxy measure. Poor data quality and a still rudimentary understanding of the complex interactions of human capital and economic growth have hampered efforts to measure the impact on growth. Nevertheless, the introduction of the concept has proven highly useful for allowing researchers to explore the returns from human capital, the dynamics of investing and developing in the same, and the role for public policy in this area.

Will social capital prove to be similarly helpful? Certainly the idea that social relations can form a capital asset has received considerable attention recently. Part of the readiness of so many scholars and researchers to explore the concept may well lie in the intuitive sense this seems to make for most people. As Woolcock and Narayan (2000: 3) put it, "... the basic idea of social capital is that a person's family, friends and associates constitute an important asset, one that can be called on in a crisis, enjoyed for its own sake, and leveraged for gain." Whether you are seeking support in hard times, looking for a night on the town with friends, or searching for a new job opportunity, who you know matters. Moreover, the authors argue that what is true for individuals is also true for communities: those with a stronger stock of social capital are able to negotiate the various challenges they may face more effectively.

When one looks to the major approaches to social capital, one finds a broad common interest in how the dynamics of social relations might constitute an important asset and be productive of various outcomes. For example, Bourdieu (1986) was interested in how elites could call upon their social networks to reinforce and reproduce their privileged status. James Coleman (1988) examined how social

capital in tightly bonded communities helped support family expectations for their children's education and thereby reduce high school dropout rates. Putnam (1993, 2000) argued that networks of community engagement can engender norms of reciprocity and trusting dispositions which, in turn, may generate greater social collaboration and more effective democratic institutions.

Yet if there is a common interest in exploring how social relations may form a capital asset, there is a wide disparity in how social capital is conceptualized more precisely. In particular, as noted above, the leading approaches may be broadly divided between those who focus on social capital as a structure in the form of a social network, and those who take a more functional approach and view social capital as being those social resources that enable effective cooperation.

In practice, this distinction has an enormous impact on the ability to identify what might constitute social capital and how it functions, including being able to distinguish social capital from its determinants and its outcomes. If we are to think of social capital as a form of capital, and if this is to be useful for research and policy development, then ideally we should be able to identify what it is, explore its productive potential, and identify the means by which it can be invested in and accumulated. Network-based approaches to social capital may more readily meet this test. Before exploring the usefulness of such an approach, this article first considers the case for a functional conception of social capital.

Social Capital as Function

At present, the functional conceptualization of social capital may be the most widely adopted and influential approach. The seminal work in proposing a functional understanding of social capital is that of the late American sociologist, James Coleman (1988, 1990). Coleman (1990: 302) argued that social capital consists of those aspects of a social structure that facilitate the actions of actors within the structure. The forms of social capital he identified include obligations and expectations, trust, information potential, norms and effective sanctions, authority relations, appropriable social organizations, and social networks.

If Coleman was the key figure in introducing a functional definition of social capital, its widespread impact on research agendas must be principally credited in particular to the early works on social capital by the Harvard political scientist, Robert Putnam (1993, 1995). Although Coleman (1990: 302) explicitly conceptualized social capital as an asset of individuals, Putnam has been more interested in exploring the ways in which it represents a collective asset. In his 1993 study of the comparative effectiveness of regional government in Italy, Putnam adapted Coleman's approach and defined social capital as "features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions" (p. 167). A similar definition was offered

in the hugely influential 1995 article entitled "Bowling Alone," in which he suggested that a decline in social capital in the United States in the form of an erosion of civic engagement was undermining the effectiveness of its public institutions.

Clearly, though, a functional conceptualization of social capital as offered by Coleman and Putnam would not have found a sustained audience if the basic ideas did not hold considerable merit. Certainly the attention to the role social relations play in enabling and sustaining various outcomes is viewed by many as a welcome correction to approaches to economics and politics that have neglected the importance of the social sphere. Further, the core problematique this approach attempts to resolve, either for individuals or for collectivities, is a compelling one. Groups, families, neighbourhoods, and societies in which people are willing to cooperate, in which people are predisposed to trust one another, and in which collective action is welcome, encouraged, and enabled, will be able to accomplish much more than where this is lacking. Yet the wide variation in levels of such cooperation and support for collective action underline the difficulty in its achievement. A functional approach seeks to identify the factors that enable the productive potential of socialbility, and thereby open them to possible development through public policy intervention.

And yet this functional approach to social capital has also been heavily criticized. For example, Coleman's rather vague definition and the "laundry list" of forms — a list that arguably conflates determinants, sources, and outcomes of social capital — has been lamented by Portes (1998) for having opened the way to confusion and contradiction in the wider social capital literature. Similarly, Portes suggested that the functional approach of Putnam is tautological, and that (at least in the case of his 1993 work on Italy) it failed to distinguish the definition of the concept both theoretically and empirically from its attributed effects.

Moreover, as Lin (2001) noted, a single, functional theory that needs to account for all elements of social resources that lie behind every instance of social cooperation quickly loses its parsimony, and thereby its explanatory utility. Of course, it is precisely the lack of parsimony in this theory that has enabled so many different researchers from different backgrounds to include their particular interests under a social capital banner. Social networks, norms and trust are perhaps the most frequently cited forms of social capital. Many are also interested in how public institutions as well as other political and legal arrangements are forms of social capital when and where they encourage and coordinate cooperative collective action. Indeed, a functional approach leads to an ever-broadening list of those elements that may be considered to be social capital.

However, this continually expanding list makes it hard at times to isolate social capital from other forms of capital while grouping together many distinct phenomena with different, perhaps even contradictory, dynamics. For example, a

strong economy and abundance of equitably distributed resources might be considered a form of social capital to the degree to which it facilitates greater cooperative behaviour. Similarly, knowledge of interpersonal dynamics and developed social skills may similarly contribute toward cooperation. Yet labelling them as social capital may obscure more than enlighten.

To the degree that a functional approach lumps multiple phenomena under a single social capital label, thereby obscuring their independent dynamics, a disservice is done to the development of a sound basis for rigorous research and, ultimately, for the development of evidence-based policy.
To summarize, the broad question of identifying the sources of social cooperation and collective action remains both a valid and vital concern for research. And good and careful scholarship may be able to employ a functional definition while avoiding the potential pitfalls of this approach. Nevertheless, a functional definition can too often support confused research that obscures more than it enlightens. Moreover, efforts to group all phenomena that produce collective action into a single theory may prove insurmountably complex and, over the longer term, limit the utility of the concept for research and policy development. Finding a means to define social capital more clearly without losing sight of the fundamental problematique raised by functional approaches may help to avoid this predicament.

Social Capital Network

In contrast to functional conceptualizations, network-based approaches to social capital may offer a much cleaner definition. To this end, many scholars have come to rediscover the seminal network-based work of Pierre Bourdieu on social capital. Bourdieu defined social capital as "the aggregate of the actual or potential resources which are linked to the possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition or, in other words, to membership in a group." For Bourdieu, "the volume of social capital possessed by a given agent...depends on the size of network connections he can effectively mobilize and on the volume of the capital (economic, cultural or symbolic) possessed in his own right by each of those to whom he is connected" (1986: 249).

Although there is considerable variation in network-based approaches to social capital (see Adler and Kwon 2002: 22-23), most approaches share with Bourdieu the view that such approaches must be concerned with both the structure of the network and the resources contained within the network that may be drawn by its members. This said, various authors associated with a network-based approach differ somewhat in their definitions of the concept. For example, there are those who focus primarily on the networks themselves (e.g., the definition offered in this article), those who include equally the networks and the resources they convey

(e.g., Bourdieu), and those whose definition stresses the resources accessible through networks (e.g., Lévesque and White, 2001). More generally, Adler and Kwon (2002) argued that network-based approaches are split between those principally concerned with the effects generated by the pattern or structure of relations within a network, and those that insist that the content of those relations, such as particular norms or levels of trust, must also be investigated.

Network-based approaches have been subject to a variety of specific critiques. Most common, however, are concerns that these approaches are too narrow. Some feel that they leave out too many dimensions that may be important in understanding and explaining various social phenomena, particularly cooperative collective action. Given the compelling case made by many within the functional approach for understanding these broader issues, an inability of a network-based approach to explore such concerns would be serious.

This said, such concerns may be misplaced. While network-based approaches to social capital may be more modest and parsimonious than functional definitions, this may greatly increase the potential explanatory power over the longer term. Rather than opening the door to an ever-expanding list of social resources that are purported to function as enablers of collective action, defining social capital in terms of social networks allows one to better define the concept, distinguishing it both from other forms of capital and from its purported effects. This in turn allows for more careful empirical testing of the theorized connections between the determinants of social capital, its outcomes, and social capital itself. Moreover, it does not force one to conclude that social capital is absent if its theorized effects are not perceptible (Lévesque and White 1999: 28).

Defining social capital in terms of social networks does not mean that one cannot investigate its possible role in promoting collective action, or the ways in which it interacts with norms, trust, institutions, the wider socio-political environment, and the like. Indeed, by carefully distinguishing between these phenomena rather than lumping them into a single dynamic, one may more carefully study and test the supposed connections between the various elements. Which of these additional elements one wishes to study will vary with the particular problem one wishes to understand. Nevertheless, a common conceptual focus on social capital as social networks provides a means of ensuring consistent measurement across a variety of research and policy applications.

Potentially, one may more clearly understand and empirically study social capital as a form of capital through a network-based approach. Human capital has proven a robust concept over the past 40 years, because its core elements have more or less been clearly identified as knowledge and skills, and this has allowed researchers to organize their efforts to evaluate the productive potential of this form of capital and to study the dynamics by which individuals invest in and accumulate

human capital. This, in turn, has allowed for analysis of the potential role of public policy in encouraging the most beneficial forms of investment in human capital and for maximization of returns on this investment, particularly in the labour market. A narrower definition of social capital may prove a similarly useful lens for exploring the importance of social networks.

Conclusion

Through recognizing issues raised by a functional approach in developing a broader framework for undertaking social capital analysis, while maintaining a narrower, network-based definition for the core social capital concept, it may indeed be possible to draw on both approaches. That is, the study of social capital should be multi-dimensional and dependent on the needs of the particular application in question, including analysis of the investments that individuals make in setting up and maintaining social networks, associated norms and values, institutional dimensions, as well as the benefits received by individuals and society. Studies using such a framework can be quite different from each other, but they will always require a common, measurable, core if they are to result in the development of a body of empirical knowledge that will support future policy analysis in areas that cannot easily be predicted in advance.

Such multi-dimensional analysis can be consistently undertaken over a wide range of policy and research applications provided that – in all these various applications – we maintain a strict core definition of social capital based on networks. A narrow definition of the core concept is at least potentially measurable in a consistent way and parallels the tight definitions used in studies of physical or financial capital as well as human capital, thereby facilitating crosscutting social and economic empirical analysis.

Thus, we might do well to define social capital in terms of the networks of social relations that provide access to needed resources and supports, while developing a social capital framework to support research and policy analysis that uses the core network concept but is multi-dimensional. Depending on the particular research and policy application, social capital studies should encompass, for example, the investments that individuals and collectivitities make in the establishment and maintenance of social networks, the various characteristics of the networks and of transactions, the norms and institutional frameworks in which such networks operate, the resources that can be potentially accessed through participation in the networks, and the returns to those investments in the form of economic, social, and health outcomes for individuals, communities, and societies. In this way, the strengths of both network-based and functional approaches to social capital may be harnessed in building a foundation for research and policy development.

Notes

[1] The author wishes to thank Peter Hicks for comments received on an earlier draft.

References

Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon. 2002. "Social Capital: Prospects for a New Concept." *Academy of Management Review* 27(1): 17-40.

Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." Pp. 241-258 in *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education,* ed. J.G. Richards. New York: Greenwood Press.

Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.

———. 1990. *Foundations of Social Theory.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Healy, Tom and Sylvain Côté. 2001. The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Lévesque, Maurice and Deena White. 1999. "Le concept de capital social et ses usages." *Lien social et Politiques – RIAC* 41: 23-33.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action.* Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, Alejandro. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology.* 24: 1-24.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton NJ: Princeton University Press.

———. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65-78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon and Schuster.

———. 2001. "Social Capital: Measurement and Consequences." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2, no. 2: 41-52.

Schultz, Theodore W. 1961. "Investment in Human Capital." *The American Economic Review* 51(1): 1-17.

Stolle, Dietlind. 2003. "The Sources of Social Capital." Pp. 19-42 in *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, ed. Marc Hooghe and Dietlind Stolle. New York: Palgrave Macmillan.

Woolcock, Michael and Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy." *The World Bank Research Observer* 15, no. 2(August): 225-249.

Session 2

Social Capital in the Context of Immigration and Diversity: Economic Participation

Social Capital and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities

Peter Li
University of Saskatchewan

Social Capital and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities

Peter S. Li
University of Saskatchewan

The popularity of the notion of social capital in recent years has rekindled interests in how social relations can be converted into effective resources to produce outcomes beneficial to social actors.[1] Social capital has two components: (1) social relations which people inherit and cultivate in a social context; and (2) the potential resourcefulness of these relations that individuals may utilize to pursue social and economic goals. Thus, in linking social relations to economic outcomes and in allowing social connections to be evaluated as though they are equivalent to capital, the term "social capital" incorporates a social and an economic dimension. The purpose of this paper is to evaluate the concept of social capital as applied to immigrants and ethnic minorities in Canada.

Social Capital as a Theoretical Concept

Researchers have converged on their re-discovery of social capital on separate grounds. For Bourdieu (1973, 1977, 1986), the theoretical problem has to do with how cultural reproduction contributes to maintaining power and influence of dominant groups, or how cultural reproduction is a part of, and not peripheral to, social reproduction. Bourdieu's conception of economic capital, cultural capital and social capital helps to explain social reproduction, as in intergenerational transmission that involves not only transmitting economic capital, but also power and influence by cultivating cultural tastes, predisposition, orientation, and social connections. Bourdieu defined social capital as a resource of a social group: "Social capital is the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition --- or in other words, to membership in a group --- which provides each of its members with the backing of the collectivity-owned capital, a 'credential' which entitles them to credit, in various senses of the word" (Bourdieu, 1986: 248-9).

For Granovetter (1985, 1995) and also Coleman (1988), the question is how to bridge undersocialized actors in economics and oversocialized individuals in sociology. Under the former, actors behave as atomized individuals in the market guided only by rationality in pursuit of self-interest; under the latter, their actions arise from external collective influence, such as social class or social norm, which compels individuals to predictable outcomes. Granovetter's concept of social embeddedness suggests that the web of social relations in which an individual is nested provides the means and meanings of social actions (Granovetter, 1990).[2]

Coleman (1988) expanded the notion of social capital to explain how rational actions may be directed for self-interest, but not independently since social capital only exists in social relations. Accordingly, the creation of social capital involves social structure, and some structures are more conducive to producing social capital. Despite the growing popularity of social capital, there are ambiguities of the concept. Four main ambiguities are highlighted here.

First, it is often unclear whether social capital refers to social ties or social values. Social capital has been used to include many features, including social structure, social ties or networks, collective resources, social credentials, and norms and values such as reciprocity, trust and trustworthiness. For Putnam, social capital refers to social organizational features that include trust, norms and networks, the most important of which is trust which is influenced by norms of reciprocity and networks of civic engagement (Putnam, 1993: 167-76). In this formulation, reciprocity and civic engagement are seen as influencing social trust, which determines the well-being of a nation. However, others (Granovetter, 1985; Lin, Cook, and Burt, 2001) insist that social networks are the foundations of social capital and concrete relations produce trust. Portes (1998) distinguishes three elements of social capital: its holders, its sources, and the resources. Holders of social capital have the ability or resource to benefit from network membership, and such ability is enhanced by normative introjection or moral character, group solidarity, reciprocity exchanges, and enforceable trust (Portes and Sensenbrenner, 1993). This formulation stresses that enforceable trust and internal solidarity are group-specific features, which along with normative values and reciprocal exchanges, constitute antecedent factors of social capital (Portes and Sensenbrenner, 1993). Notwithstanding many attempts to re-define social capital, it remains elusive.

Second, social capital is a group-based feature but it has been used as a national attribute. The extension of the concept to a nation ignores the foundation of small group solidarity by which members can relate to each other as known individuals based personalized loyalty and allegiance. Portes (1998: 19) argued that using social capital as a property of large units runs the risk of circularity, especially when the presence of social capital is tautologically inferred, as for example civic communities have high civic participation and high integrity, and "uncivic" regions, low participation and integrity. Those who extend social capital to nation-states imply that a national stock count of social capital can be measured by the extent to which society's economic prosperity is improved (Fukuyama, 1996; Putnam, 1993, 2000). As Putnam (1993: 167) defined it, "social capital ... refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions". In other words, social capital is defined by its positive consequence. However, social capital can produce opposite effects, especially given that bonding capital tends to cultivate exclusive identities among members of the same group while bridging capital produces outward looking tendencies and unity across diverse groups (Putnam,

2000: 22-24). Empirically, national social capital has been measured by a weighted average based on individuals' civic, political, religious, social and philanthropic participation (Putnam, 2000: 290-295). This approach does not distinguish potentially opposite effects of bonding and bridging capital, nor account for in-group solidarity that may retard societal interests. Thus, stretching the notion of social capital to a national level runs the risks of dislodging social capital from its contextual roots, transforming group-based resources to general virtues, and ignoring opposite effects of bonding and bridging capital.

Third, the enthusiasm in social capital has meant that the benefits of social capital are often stressed, while its dark side is downplayed (see Portes and Landolt, 1996; Putnam, 2000: 350-363). Putnam (2000: 350-363) argued that despite the apparent decline in civic engagement and rise in tolerance in America in the latter half of the 20th century there is no relationship between social capital and intolerance, since those who are civically more engaged are also more tolerant, and civic communities score higher in equality indexes than less civic ones. However, Portes and Landolt (1996) identified several downsides, and reasoned that if social capital is advanced by group solidarity, it would inevitably require excluding outsiders.[3] Weber (1968: 341-2) has explained how social groups can develop protectionism and closure to maintain monopolistic advantages, using characteristics like race, language, religion, origin, descent and residence as grounds of exclusion. Thus, internal solidarity, rather than bonding members and tolerating outsiders simultaneously, can be advanced precisely for the purpose of exclusion, and individuals may cultivate social capital to promote personal interests without being civically committed or open to outsiders. Another downside is that tight networks and solidarity may restrict individual freedom by demanding strict conformity (Portes and Landolt, 1996). Studies of Mennonites in Canada suggest that such communities tend to be institutionally complete, but the costs to individuals for violating common norms are high (Linden, Currie, and Driedger, 1985; Winland, 1993). As Woolcock (2001: 12) summarized it, "... social capital has costs as well as benefits ... (and) social ties can be a liability as well as an asset".[4]

Fourth, social capital has been promoted as a universal virtue but in fact its effectiveness is determined by class-based resources of the group to which individuals are connected. Fukuyama (1995, 1996) argued that "the concept of social capital makes clear why capitalism and democracy are so closely related" because "a healthy capitalist economy is one in which there will be sufficient social capital in the underlying society to permit businesses, corporations, networks, and the like to be self-organizing" (Fukuyama, 1996: 356). Thus, social capital is viewed as a virtue with enabling capacity for nations (Fukuyama, 1996; Putnam, 2000, OECD, 2001). Others suggest that promoting social capital as a universal virtue serves a political purpose. As Portes (1998: 3) put it, social capital "engages the attention of policy-makers seeking less costly, non-economic solutions to social problems". The emphasis on social cohesion and social capital also fits the political

shift in Canada to ground citizenship in the actions and institutions of civil society (White, 2003), and reorient the citizenship regime to stress social investment in people's capacity, as opposed to increasing welfare spending (Jenson and Saint-Martin, 2003). Promoting social capital as a universal human quality that varies only in quantity abstracts it from its specific relational context. However, if social capital is rooted in concrete social relations, then the resourcefulness of the context makes a difference in how social capital can empower individuals. Thus, individuals born into influential families have access to resourceful and powerful circles,[5] as opposed to those raised in marginalized quarters where deprivation and poverty disadvantage not only their life chances, but also the capacity of the group to which they are connected.[6] The notion of bridging social capital has been used as a conceptual solution to the problem of exclusive groups working towards individual gains at the expense of societal interests (Putnam, 2000: 22-25; OECD, 2001: 67). Wright and Cho (1992) studied the ease with which people of different class backgrounds permeate class boundaries to build friendship ties, and concluded that class boundaries are relatively impermeable. In short, the capacity of the group, its richness in capital, and its distinction --- all class-based advantages --- constitute the differences in social capital. Exclusive social groups endowed with class-based advantages are unlikely to bridge with other groups deprived of such advantages.

Social Capital and Immigrant and Ethnic Minority Communities

The literature has suggested that social capital represents an enabling capacity for individuals and groups in allowing them to mobilize group-based resources to pursue social and economic goals. At the same time, social capital has downsides and costs, and its effectiveness is contingent upon the social context and social class in which networks are developed. The notion that individuals' embeddedness in social relations affects economic outcomes provides a refreshing way of examining how immigrants and ethnic minorities may be able to use social capital to overcome obstacles for economic betterment, in view of the fact that these groups have been marginalized because of their racial and cultural backgrounds and other identifiable features. The following section discusses the use and limitation of social capital in affecting economic activities of immigrant and minority communities. The discussion is organized around four theoretical themes: the ethnic attachment thesis, the ethnic mobility entrapment thesis, the ethnic enclave thesis, and the ethnic transnationalism thesis. From different vantage points, they postulate how different kinds of ethnic attachment or connectedness produce different social relations, which in turn affect economic consequences. The first two approaches stress the costs of social capital to ethnic members, while the last two focus on its benefits. In many instances, exactly how social capital affects the economic engagement of immigrants and minorities is uncertain, and further research is needed.

Ethnic Attachment

One of the recurring themes in the literature of race and ethnicity is to study the extent to which racial and ethnic groups maintain or lose cultural features that reflect the distinctiveness of their origin. Gordon's model of assimilation and Breton's concept of institutional completeness have provided important theoretical grounds for understanding the nature of ethnic distinctiveness and the condition under which ethnic differences converge (Gordon 1964; Breton, 1964). Reitz and Sklar (1997: 234) summarized the literature of assimilation in what they called "the classic hypothesis": the maintenance of ethnic identity, social networks, and institutional affiliations come with heavy costs to ethnic members in lost opportunities in good jobs and earnings. In other words, since the force of assimilation is compelling in both the U.S. and Canada (Reitz and Breton, 1994), ethnic groups and minority members who have been slow in assimilating tend to be penalized in earnings and economic status.

There are many forms of ethnic attachment or connectedness, including retention of ethnic identity, minority language, ethnic ties, and ethnic institutional affiliations. Forms of ethnic attachment are correlated in that those who retain the minority language also tend to maintain close ethnic ties with their ethnic community (Kalbach and Kalbach, 1995; Isajiw, et al., 1993; Reitz and Sklar, 1997). The Canadian literature suggests that when ethnic connectedness is measured mainly in terms of maintenance of a minority home language, there is an earnings penalty associated with those who are more ethnically connected (Kalbach and Kalbach, 1995; Pendakur and Pendakur, 2002; Li, 2001). It is not entirely clear why linguistic attachment would result in lower market returns. Pendakur and Pendakur (2002) suggested that since they found speakers of non-European languages carried a larger net earnings penalty than those of European language speakers, discrimination against speakers of non-European languages could be a factor. However, speakers of minority languages in cities with many other similar language speakers earned more than others such speakers with less, thus suggesting that minority enclaves might be able to mitigate some negative effects of discrimination (Pendakur and Pendakur, 2002). It appears that ethnic attachment reinforces cultural solidarity and ethnic distinctiveness, which along with racial and other identifiable characteristics, provide grounds for social marking and discrimination. In short, the literature suggests that strong ethnic ties and intense ethnic attachment result in minority communities remaining more distinct normatively, culturally and institutionally from mainstream society, and such distinctiveness has not been well received in mainstream society in which the force of assimilation is strong and the outcome of assimilation is rewarding. However, Reitz and Sklar (1997) also argued that the retention of "ethnic-exclusive social networks" may reduce opportunities because of social isolation from job information in mainstream society. In short, the retention of strong internal ethnic ties may discourage the development of "weak ties" with mainstream society from which new job

information and opportunity could be sought. But the potentially negative effect of ethnic ties on mobility opportunity does not apply to European groups, especially when generational differences have been taken into account (Isajiw et al., 1993).

The literature on the ethnic attachment suggests that with the exception of some European groups, ethnic connectedness comes with a cost in terms of reduced opportunities in the open job market due to lack of connections and contacts with mainstream society, as well as in terms of accentuating social distinctiveness. Ethnic distinctiveness also becomes grounds for economic penalty in a society which reinforces and rewards conformity and assimilation. Thus, the literature of ethnic attachment treats ethnic ties as aspects of ethnic identity that contribute to solidarity and distinctiveness of ethnic communities but retard social mobility in mainstream society.

Ethnic Mobility Entrapment

The ethnic mobility entrapment thesis explains the limitation of ethnic attachment in terms of its opportunity cost, that is, the missed opportunities in larger society for ethnic members who become "embedded in a firm network of ethnic relations" from which they are unable to disentangle (Wiley, 1967: 151). Wiley examined the structural and cultural dimensions of ethnic attachment and argued that the ethnic community offers some attractive opportunities to its members due to the safe and comfortable course within the ethnic community, but in the long run, such a community structure provides a limited array of job information and opportunities than what the mainstream society can offer. Furthermore, minority members, because of the secured opportunity available in the ethnic community, may become complacent and unwilling to leave the community to pursue a lonely and adventurous career path in mainstream society. In other words, the minority member is faced with a dilemma with ethnicity: "to move with it or against it, to capitalize on it or disregard it" (Wiley, 1967: 147). Wiley's analysis suggests that the isolation of minority communities and their marginal status to mainstream society affect the opportunity structure available to ethnic members, and those who attach to such communities become trapped in their limitations. In short, the economic isolation of the ethnic community and its lack of access to lucrative job opportunities outside the community place a ceiling on the usefulness of social connections developed in the ethnic community in preventing its members from upwardly mobility in mainstream society.

In his study of Chinese in Chicago, Li (1977) showed that social connection in the form of kinship assistance was an important resource in helping respondents to immigrate and to find jobs in the ethnic business sector, especially for those with a low level of human capital. However, kinship and ethnic assistance also imposed expectations of loyalty from immigrants to remain in low-paying jobs out of obligation to those who gave them jobs in the first place. Thus, in the long run, those who remained in the ethnically-based service sector ended up doing worse than

others who moved on to other sectors. The study shows the dark side of social capital in that ethnic employers may exploit cultural affinity and ethnic loyalty to keep co-ethnics in low-paying positions. In this way, strong ethnic and affinal ties become confining and can further trap vulnerable immigrants in low-paying jobs in ethnic businesses.

The ethnic mobility trap argument suggests that social capital developed in minority communities has limited capacity because its effectiveness is constrained by the level of resources of such communities. In other words, the marginal status of minority communities affects their resourcefulness, which in turn, constraints the effectiveness of social capital developed in such contexts. The literature also identifies another dark side of strong ethnic and affinal ties: they can be used for exploitation by ethnic employers taking advantage of the vulnerability of co-ethnics.

Ethnic Enclave Economy

Since the late 1970s, increased immigration to North American has greatly expanded the population and urban concentration of some ethnic groups. Along with these changes has been a growing interest in the immigrant enclave economy and what it offers to immigrants (Wilson and Martin, 1982; Wilson and Portes, 1980). The ethnic enclave economy thesis, originally proposed by Wilson and Portes (1980), postulates that an immigrant-based economy thrives as a separate but protected and unified system in which common language and ethnic affinity provide grounds for immigrant businesses to prosper, and in turn, immigrant workers enjoy positive returns to past human capital investment similar to that found in the primary labour market. Thus, rather than being handicapped by language and cultural barriers, ethnic affinity and cultural distinctiveness form the basis of labour recruitment for immigrant employers and allow them privileged access to the immigrant labour market as well as to an ethnically-based consumer market. Accordingly, the enclave economy does not deprive its participants, but rather, the reciprocal obligations between ethnic employers and employees provide new opportunities and alternative mobility for immigrants. The importation of fresh investment and human capital by immigrants, together with the increase in the immigrant population, help the enclave economy to expand.

Even before the development of the ethnic enclave economy thesis, there has been a strong interest to understand why despite market disadvantages, some ethnic and racial minorities manage to be economically more successful than others (Light and Gold, 2000: 206-212). In his study of ethnic enterprise in North America before the Second World War, Light (1972) focused on the cultural endowment of Asian immigrants and their ability to use trust and ethnic networks to form rotating credit associations in order to pool resources for business investment, at a time when access to mainstream financial institutions was limited for racial minorities. In other words, when financial resource level is low, groups endowed

with ethnic resources, in terms of values, networks and social organizations, stand a better chance to overcome obstacles and to develop strategies for economic advancement (Bonacich and Modell, 1980; Cummings, 1980; Light, 1972; Light and Bonacich, 1988; Light and Rosenstein, 1995; Waldinger et al., 1990; Ward and Jenkins, 1984).

The ethnic enclave economy thesis also stresses the strength of ethnic solidarity, but its focus is less on transplanted cultural values and organization and more on the internal structure and relations of immigrant enclaves (Evans, 1989; Portes and Bach, 1985; Portes and Jensen, 1989; Portes and Zhou, 1996; Wilson and Portes, 1980; Zhou, 1992). The strength of the ethnic enclave economy is premised upon the growth in number and urban concentration of immigrants and the ability of the community to take advantage of ethnic ties and relations in developing a protected economy.[7]

The claims of Wilson and Portes (1980) regarding the attractive returns of the enclave economy have been challenged by Sanders and Nee (1987) on the grounds that the economic returns predicted by the enclave thesis apply only to immigrant employers, and that immigrant workers in the enclave economy experience lower returns than their counterparts in the open market. However, the conclusions of Sanders and Nee (1987) concerning the exploitation and entrapment of immigrant workers in the enclave economy have been rejected by Portes and Jensen (1989), who found that Cuban enclave enterprises in South Florida did not treat immigrant workers worse than employers outside the enclave, and that engagement in ethnic enterprise can be an effective avenue of social mobility. Furthermore, Zhou and Logan (1989) showed that male enclave workers in New York City's Chinatown enjoyed positive earning returns from education, although the same effect was not found among female enclave workers.

Studies in Canada have produced findings which confirm both the positive and negative aspects of the ethnic enclave economy. For example, Chan and Cheung (1985) found in their study of Chinese businesses in Toronto that Chinese business owners benefited from certain collective resources of the community, such as group solidarity, ethnic customers and ethnic labour, although individual resources were also important. In the Portuguese community in Toronto, several studies found that community resources such as local networks and ties largely contributed to the formation, maintenance and success of Portuguese-owned real estate businesses (Teixeira, 1998; Teixeira and Murdie, 1997). Marger and Hoffman (1992) studied ethnic businesses in Ontario and found that the success of the Hong Kong entrepreneurs was aided by the rapid growth of the Chinese population and the corresponding consumer market, and the adoption of a business strategy to target labour-intensive businesses that made use of a network of ethnic institutions. The role of contextual factors such as the influx of immigrant population and offshore capital in the creation of the ethnic sub-economy was also confirmed by a study of

Chinese businesses in Richmond, B.C. (Li, 1992). A study of East Indian entrepreneurs in Toronto also found that while ethnic networks and communal ties were important in the development of business strategies, their effect was not as consequential as class resources (Marger, 1989). However, another study of Indo-Canadian owned construction businesses in Vancouver found that family-based and ethnic-based economic strategies facilitated their growth in ownership in construction and construction material businesses (Walton-Roberts and Hiebert, 1997). At the same time, embedded social networks produced mixed consequences: immigrant workers lacking formal qualifications and official language skills were given jobs because of network connections, but in return had to adjust for flexible work hours and wage rates (Walton-Roberts and Hiebert, 1997). The study also found that Indo-Canadian entrepreneurs relied on ethnic networks in different degrees, with the most successful ones moving beyond the confines of the ethnic market (Walton-Roberts and Hiebert, 1997).

The literature on the ethnic enclave economy suggests that ethnic ties and affiliations have been useful in developing a sheltered economy in which ethnic entrepreneurs take advantage of the ethnically-bounded community as a labour pool and a consumer market, and in which immigrant workers benefit from the employment opportunities. Research on the ethnic enclave economy has suggested that the economic returns of the enclave economy may be different for employers and workers, as well as for men and women, and that the embedded social networks which contribute to the success of the protected ethnic economy also create the opportunity for exploitation. As well, social networks or collective resources may be important to the creation and success of the enclave economy, but equally important are other factors such as the size of the enclave population, the degree of urban concentration, and the class resources available. These ecological, contextual and class factors set the parameters within which the ethnic enclave economy may emerge with the aid of social capital.

Ethnic Transnationalism

Studies of ethnic diasporas have tried to understand how some ethnic groups are able to maintain ethnic networks with others of similar origin in different parts of the world to develop transnational communities that seem to have transcended political and geographic boundaries (Cohen, 1997; Pan, 1998; Van Hear, 1998). In the age of globalization characterized by digitalized technology in communication, expanded international exchanges, market economy proliferation, and increased international migration, some ethnic diasporas have been able to take advantage of transnational cultural networks to further global economic activities. The success of overseas Chinese business development and the role overseas Chinese entrepreneurs are believed to have played in the economic development of China have promoted much research regarding how cultural social relations have been used to promote international investment and

economic development (Hamilton, 1996; Harding, 1993; Lever-Tracy et al., 1996; Limlingan, 1986; Redding, 1993). Harding (1993: 664) has coined the term "the new transnational Chinese economy", similar to the notion of "Chinese diaspora capitalism" (Lever-Tracy et al., 1996), to characterize the unique cultural features and economic success of what some regard as an emerging economic system.

The effectiveness of social capital or diasporic social relations in the creation of the economic prosperity of China and the expansion of the Asian market may have been overstated, especially in view of the near collapse of many Asian economies after the Asian financial crisis of 1997. Transnational social networks may have played an auxiliary role in promoting economic success, but its effectiveness is subject to the nature of the economy and the constraints of market forces (Li, 2000). Nevertheless, studies of transnationalism and ethnic diasporas have broadened the understanding of how cultural relations may be able to play a role in advancing global economic development.

The Canadian literature has identified several aspects of transnationalism which have contributed to immigrant business activities in Canada. The first one has to do with the development of the business immigrant program which has encouraged the immigration of entrepreneurs and investors with substantial investment capital. The immigration of business immigrants to Canada has strengthened the business network connections between Canada and Asia, and in turn has facilitated the flow of capital investment to Canada (Harrison, 1996; Li, 1993; Wong, 1993, 1995). Throughout the late 1980s and early 1990s, there were substantial inflows of offshore capital investment to Canada, in particular to British Columbia, as Asian corporate headquarters expanded their global investment to target areas where there were substantial concentrations of Asian immigrant population, and as business immigration brought capitalists and investors looking for investment opportunities (Li, 1993; Wong, 1993). The growth of large-scale and capital-intensive ethnic enterprises in major cities of Canada in the 1990s was stimulated not only by the injection of offshore capital, but also by extending business networks and alliances developed in Asia to Canada in forming investment syndicates that combined offshore capital and business immigrant capital (Li, 1993). Wong and Ng (1998) also reported ethnic entrepreneurs adopting transnationalism as a strategy in maintaining their business interests in Asia and Canada; such a strategy involved creating or maintaining transnational business enclaves by making use of networks developed in Asia and taking advantage of the strengths in different economies to economize the cost of information, technical design, production, and sale.

The literature on ethnic transnationalism has stressed the importance of transnational cultural ties in promoting international investment and global economic development. The thrust of the argument is that the social capital of transnational communities has facilitated information flow, capital circulation and international business investment. As well, social capital is also the basis of forming

business alliances and cultivating transnational business enclaves that benefit from the relative advantage in different economies.

Research and Policy Implications

The concept of social capital has inspired research and policy development on how social relations and collective resources can affect economic outcomes. Despite its appeal, the notion of social capital has been burdened by conceptual ambiguities.

Social capital is a feature of social structure which incorporates a set of stable relations that enables individuals connected within this web of relations to draw upon its collective strength and to mobilize the group-based resources to advance social and economic goals. Social capital has been used to incorporate many features, including social networks, collective resources, social credentials and norms and values such as trust and reciprocity. Some of these features, such as the norms of trust and trustworthiness, can be cultural characteristics that help to nurture social capital, and in turn, reinforced by social capital. There is a danger of taxing too much on the concept. There is no doubt that social capital can be an enabling factor for individuals but it also has downsides. Social capital has been promoted as a universal virtue in creating social well-being and economic prosperity. In reality, its creation is based on a social context and its effectiveness is determined by the class-based resources of the social group from which social capital originates.

The literature has suggested both the usefulness and limitation of social capital for immigrant and racial minorities. Studies which examine how ethnic attachment affects economic advancement have concluded that in a society which rewards assimilation and conformity, those who maintain strong ethnic ties and traditional language and values tend to be penalized economically because of ethnic distinctiveness and because of deprived opportunities in mainstream society. Ethnic ties and cultural networks may be particularly useful to those immigrants lacking labour market skills in providing them with limited job opportunities in the ethnic community, but in the long run, these immigrants risk being trapped in the ethnic sector due to complacency, indebtedness and obligation. However, it cannot be assumed that ethnically-based social capital is necessarily exploitative in nature.

More recent studies of the ethnic enclave economy suggest that its success can be attributed to the innovative use of ethnic affinity, social networks and community solidarity to develop a sheltered economy in which ethnic employers and immigrant workers benefit. Rather than being trapped in low-paying jobs and marginal sectors, immigrants and employers in the ethnic enclave economy thrive on its vitality and growth. The economic consequence of the ethnic enclave economy for immigrant workers and ethnic employers depends very much on

other factors, such as the population size of the ethnic enclave, its class-based resources, and the specific ethnic group involved. The literature has also identified the importance of social networks in ethnic transnational communities in allowing members of such communities to use social capital to facilitate information flow and capital circulation as well as to form transnational business alliances and investment opportunities.

Several implications can be drawn from what is known about the role of social capital in immigrant and minority communities. First, the class-based resources of such communities are significant in determining the effectiveness of social capital. When class-based resources are low, the social capital of ethnic communities can at best create limited opportunities for their members, but in the long run, social capital may also restrict further mobility due to indebtedness and limited options. In other words, despite its value to those immigrants and ethnic members without much human capital or financial capital, social capital cannot replace other forms of capital to produce economic opportunities and outcomes beyond the confines of material resources.

Second, bridging social capital is attractive in allowing low-resource communities to connect with outside opportunities. In reality, those lacking class-based resources are least likely to be able to develop ties with outside groups that are more influential and powerful, due to social and class barriers. Building bridging social capital with influential groups requires these groups to accept those from a different racial, cultural or class background. Thus, the use of social capital in low-resource immigrant and ethnic communities is a policy challenge in that it often provides the only viable resource, with both positive and potentially negative consequences.[8] Yet to undermine this form of social capital may destroy the frugal social capacity upon which many vulnerable individuals rely, but to strengthen it may also promote further isolation and entrapment.

Third, research has suggested that ethnic networks and group solidarity have been successfully used to create the prosperity of the ethnic enclave economy, which provides an alternative of social mobility not inferior to what is available in mainstream society. The size of the ethnic community, its urban concentration, and its class resources make a difference in how social capital can contribute to developing a protected economy. In this context, social capital has been effective in advancing the prosperity of ethnic enclave economy. However, it is unclear whether social capital in the development of the enclave economy also generates economic closures and social fractions.

Fourth, the use of social capital in ethnic transnational communities to advance economic interests has been widely documented. Undoubtedly, the success of transnational networks in promoting business opportunities has to do with the class-based resources of such communities. In other words, social capital can further

advance the interests of those communities endowed with financial capital. In the age of globalization, transnational cultural networks can be used to further promote investment and trade for capital-rich ethnic communities. Research suggests that cultural diversity has economic values, and ethnic networks are resources to facilitate international investment and trade.

Finally, social capital has to be evaluated in the social and class context in which it is developed. Treating social capital as a remedial virtue to be promoted universally ignores its contextual limitations. Social capital can be enabling for individuals and groups, especially for those endowed with other forms of capital.[9] But in the final analysis, social capital cannot replace other forms of capital to produce unrealistic social and economic outcomes beyond the material limits of its contextual boundaries.

Notes

The helpful comments of Gurcharn Basran, Meyer Burstein, and Elizabeth Stanger are gratefully acknowledged. The author is solely responsible for the views expressed in this paper.

1 The use of the term "social capital" has become increasingly popular in the social science literature in recent years. A bibliographic search conducted in June, 2003 shows that between 1986 and 2002, there were 909 journal articles in the literature of sociology and related social sciences published in English language making use of the term "social capital", compared to only 8 such articles published between 1963 and 1985.

2 Granovetter (1995) argued that a certain amount of trust is needed in human exchanges, and such trust is generated by social relations and networks, and not by institutional arrangements or generalized morality. He also argued that the reliance on trust and solidarity of family members and friends is a feature that is complementary and not antithetical to modern economic institutions that stress bureaucratic relations.

3 The literature has identified many positive consequences of social capital to individuals and nations but few negative effects; see Fernandez, et al., 2000; Hagan, et al., 1995; Kolankiewicz, 1996; Podolny and Baron, 1997; Putnam, 2000, OECD, 2001. An example of how social capital may be used in an exclusionary way to advance the interests of an exclusive group is the notion of "old boys' network", as evident among corporate elites (see Clement, 1975; Mills, 1956; Newman, 1982; Porter, 1965).

4 Woolcock (2001) illustrated the downside of social capital with several examples in which strong social bonding could be socially undesirable or restricting individual freedom, such as teenagers associating with wrong peers and subjected to their pressures; departing cult members being labelled disloyal and

threatened with death; successful immigrant minorities Anglicizing their names to avoid demands from co-ethnics; as well as the solidarity of hate groups, drug cartels and terrorist organization that impose burdens on society.

5 Studies of the Canadian corporate elite indicate that elite members come from similar influential backgrounds and networks that provide them with rich social capital with which they can use in business ventures and boardroom politics (Porter, 1965; Clement, 1975; Newman, 1982). In his study of the Canadian corporate elite, Clement (1975) provided many insights into what he called the "private world of powerful people", and he quoted a Canadian textile executive as follows: "They all know each other or of each other. It's really like a small community where there are no strangers, although they might live far apart" (ibid., 243). Clement also cited another corporate director to show how connections work in the Canadian corporate world: "Our directors are of considerable help to management. The product of banking is the same, so it's the personal contact that counts. If we hear of some corporate business coming up, if necessary we'll look at the names of the company's directors and try to get at them through our own directors and their connections. If we heard a big deal was coming up in the West, we wouldn't hesitate a minute to call up one of our prairie directors to see if he could get us some of the action" (ibid., 157). Newman's account of the Canadian business establishment also reveals a close-knit circle of the business elite, whose members have numerous personal and informal contacts outside boardroom meetings with which they could use to influence boardroom politics (Newman, 1982).

6 Marginalized groups tend to associate with similar people who may help them in the immediate situation, but may also deter them from social mobility because of the resource limitation and class boundary restrictions (see Gans, 1962; Prus and Irini, 1980).

7 In his study of how immigrants established an occupational niche in municipal government jobs in New York city, Waldinger (1994) stressed the importance of not only immigrants' social networks, but also the pre-condition created by the increased opportunities of government employment and by the changing supply of native-born workers.

8 Zhou and Bankston (1996: 219) made the same point: "...when immigrant lack individual resources, they tend to find themselves in relatively undesirable neighbourhoods. In such a situation, ethnicity itself can be a resource; indeed, it may be the only resource available".

9 Burt (1997) wrote about the contingent value of social capital, and described social capital as "the contextual complement to human capital."

References

Bonacich, Edna and John Modell
1980 *Economic Basis of Ethnic Solidarity.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Bourdieu, Pierre
1986 "The forms of capital." Pp. 241-58 in John G. Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
1977 "Symbolic power." Pp. 112-19 in Dennis Gleason, ed., *Identity and Structure: Issues in the Sociology of Education*. Dimiffield, England: Nefferton.
1973 "Cultural reproduction and social reproduction." Pp. 71-112 in Richard Brown, ed., *Knowledge, Education and Cultural Change*. London: Tevistock.
Breton, Raymond
1964 "The institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants." *American Journal of Sociology* 70(2): 193-205.
Burt, Ronald S.
1997 "The contingent value of social capital." *Administrative Science Quarterly* 42(2): 339-365.
Chan, Janet B.L. and Yuet-Wah Cheung
1985 "Ethnic resources and business enterprise: A study of Chinese businesses in Toronto." *Human Organization* 44(2): 142-154.
Clement, Wallace
1975 *The Canadian Corporate Elite: An Analysis of Economic Power*. Toronto: McClelland and Stewart Limited.
Cohen, Robin
1997 *Global Diasporas: An Introduction*. Seattle: University of Washington Press.
Coleman, James S.
1988 "Social capital in the creation of human capital." *American Journal of Sociology* 94(Supplement): S95-S120.Cummings, Scott, ed.
1980 *Self-Help in Urban America: Patterns of Minority Business Enterprise*. Port Washington, N.Y.: Kennikat Press.
Evans, M.D.R.
1989 "Immigrant entrepreneurship: Effects of ethnic market size and isolated labor pool." *American Sociological Review* 54(6): 950-962.
Fernandez, Robert M., Emilio J. Castilla and Paul Moore
2000 "Social capital at work: Networks and employment at a phone center." *American Journal of Sociology* 105(5): 1288-1356.
Fukuyama, Francis
1996 *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. London, England: Penguin Books.
1995 "Social capital and the global economy." *Foreign Affairs* 74(5): 89-103.
Gans, Herbert J.
1962 *Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans*. New York: The Free Press.
Gordon, Milton M.
1964 *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins*. New York: Oxford University Press.
Granovetter, Mark

1995 "The economic sociology of firms and entrepreneurs." Pp. 128-65 in Alejandro Portes, ed., *The Economic Sociology of Immigration*. New York: Russell Sage.
1990 "The old and the new economic sociology: a history and an agenda." Pp. 89-112 in Roger Friedland and A.F. Robertson, ed., *Beyond the Marketplace*. New York: Aldine de Gruyter.
1985 "Economic action and social structure: the problem of embeddedness." *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.

Hagan, John, Hans Merkens and Klaus Boehnke
1995 "Delinquency and disdain: Social capital and the control of right-wing extremism among East and West Berlin youth." *American Journal of Sociology* 100(4): 1028-1052.

Hamilton, Gary G., ed.
1996 *Asian Business Networks.* Berlin and New York: Walter de Gruyter.

Harding, Harry
1993 "The concept of 'Greater China': Themes, variations and reservations". The *China Quarterly* 136 (December): 660-686.

Harrison, Trevor
1996 "Class, citizenship, and global migration: The case of the Canadian Business Immigration Program." *Canadian Public Policy* 22(1): 7-23.

Isajiw, Wsevolod W., Aysan Sev'er and Leo Driedger
1993 "Ethnic identity and social mobility: A test of the 'drawback model'." *Canadian Journal of Sociology* 18(2): 177-96.

Jenson, Jane and Denis Saint-Martin
2003 "New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state." *Canadian Journal of Sociology* 28(1): 77-99.

Kalbach, Madeline A. and Warren E. Kalbach
1995 "The importance of ethnic-connectedness for Canada's post-war immigrants." *Canadian Ethnic Studies* 27(2): 16-33.

Kolankiewicz, George
1996 "Social capital and social change." *British Journal of Sociology* 47(3): 427-441.

Lever-Tracy, Constance, David Ip and Noel Tracy
1996 *The Chinese Diaspora and Mainland China: An Emerging Economic Synergy.* London and New York: MacMillan Press and St. Martin's Press.

Li, Peter S.
2001 "The economics of minority language identity." *Canadian Ethnic Studies* 33(3): 134-54.
2000 "Overseas Chinese networks: A reassessment." Pp. 261-284 in Chan Kwok Bun, ed., *Chinese Business Networks.* Singapore: Prentice Hall.
1993 "Chinese investment and business in Canada: Ethnic entrepreneurial reconsidered". *Pacific Affairs* 66 (2): 219-243.
1992 "Ethnic enterprise in transition: Chinese business in Richmond, B.C., 1980-1990." *Canadian Ethnic Studies* 24(1): 120-138.

1977 "Occupational achievement and kinship assistance among Chinese immigrants in Chicago." *The Sociological Quarterly* 18(Autumn): 478-489.

Light, Ivan

1972 Ethnic Enterprise in America. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Light, Ivan and Carolyn Rosenstein

1995 *Race, Ethnicity, and Entrepreneurship in Urban America.* New York: Aldine de Gruyter.

Light, Ivan and Edna Bonacich

1988 *Immigrant Entrepreneurs.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Light, Ivan and Steven J. Gold

2000 *Ethnic Economies.* San Diego: Academic Press.

Limlingan, Victor Simpao

1986 *The Oveaseas Chinese in ASEAN: Business Strategies and Management Practices.* Manila: Vita Development Corporation.

Lin, Nan, Karen Cook and Ronald S. Burt, eds.

2001 *Social Capital.* New York: Aldine De Gruyter.

Linden, Rick, Raymond F. Currie, and Leo Driedger

1985 "Interpersonal ties and alcohol use among Mennonites." *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 22(4): 559-573.

Marger, Martin N.

1989 "Business strategies among East Indian entrepreneurs in Toronto: The role of group resources and opportunity structure." *Ethnic and Racial Studies* 12(4): 539-563.

Marger, Martin N. and Constance A. Hoffman

1992 "Ethnic enterprise in Ontario: Immigrant participation in the small business sector." *International Migration Review* 26(3): 968-981.

Mills, C. Wright

1956 *The Power Elite.* New York: Oxford University Press.

Newman, Peter C.

1982 *The Establishment Man: A Portrait of Power.* Toronto: McClelland and Stewart.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

2001 *The Well-being of Nations: The Role of Human and Social Capital.* Paris: OECD Publications.

Pan, Lynn

1998 *The Encyclopedia of the Chinese Overseas.* Singapore: Archipelago Press and Landmark Press.

Pendakur, Krishna and Ravi Pendakur

2002 "Language as both human capital and ethnicity." *International Migration Review* 36(1): 147-77.

Podolny, Joel M. and James N. Baron

1997 "Resources and relationships: Social networks and mobility in the workplace." *American Sociological Review* 62(5): 673-693.

Porter, John
1965 *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada.* Toronto: University of Toronto Press.
Portes, Alejandro
1998 "Social capital: Its origins and applications in modern sociology." *Annual Review of Sociology* 24(1998): 1-24.
Portes, Alejandro and Julia Sensenbrenner
1993 "Embeddedness and immigration: Notes on the social determinants of economic action." *American Journal of Sociology* 98(6): 1320-50.
Portes, Alejandro and Leif Jensen
1989 "The enclave and the entrants: Patterns of ethnic enterprise in Miami before and after Mariel." *American Sociological Review* 54: 929-949.
Portes, Alejandro and Min Zhou
1996 "Self-employment and the earnings of immigrants." *American Sociological Review* 61: 219-230.
Portes, Alejandro and Patricia Landolt
1996 "The downside of social capital." *The American Prospect*, No. 26 (May-June): 18-21.
Portes, Alejandro and Robert L. Bach
1985 *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States.* Berkeley: University of California Press.
Prus, Robert and Stylianoss Irini
1980 *Hookers, Rounders and Desk Clerks: The Social Organization of the Hotel Community*. Toronto: Gage Publishing Limited.
Putnam, Robert D.
2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
Redding, Gordon S.
1993 *The Spirit of Chinese Capitalism.* Berlin and New York: Walter de Gruyter.
Reitz, Jeffrey G. and Raymond Breton
1994 *The Illusion of Difference: Realities of Ethnicity in Canada and the United States*. Toronto: C.D. Howe Institute.
Reitz, Jeffrey G. and Sherrilyn M. Sklar
1997 "Culture, race, and the economic assimilation of immigrants." *Sociological Forum* 12(2): 233-77.
Sanders, Jimy M. and Victor Nee
1987 "Limits of ethnic solidarity in the enclave economy." *American Sociological Review* 52: 745-773.
Teixeira, Carlos
1998 "Cultural resources and ethnic entrepreneurship: A case study of the Portuguese real estate industry in Toronto." *The Canadian Geographer* 42(3): 267-281.

Teixeira, Carlos and Robert A. Murdie
1997 "The role of ethnic real estate agents in the residential relocation process: A case study of Portuguese homebuyers in suburban Toronto." *Urban Geography* 18(6): 497-520.
Van Hear, Nicholas
1998 *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities.* Seattle: University of Washington Press.
Waldinger, Roger
1994 "The making of an immigrant niche." *International Migration Review* 28(1): 3-30.
Waldinger Roger, Howard Aldrich, Robin Ward and Associates
1990 *Ethnic Entrepreneurs: Immigrant Business in Industrial Societies.* Newbury Park, California: Sage.
Walton-Roberts, Margaret and Daniel Hiebert
1997 "Immigration, entrepreneurship, and the family: Indo-Canadian enterprise in the construction industry of Greater Vancouver." *Canadian Journal of Regional Science* 20(1,2): 119-139.
Ward, Robin and Richard Jenkins, eds.
1984 *Ethnic Communities in Business.* Cambridge: Cambridge University Press.
Weber, Max
1968 *Economy and Society*. Volume 1. New York: Bedminster Press.
White, Deena
2003 "Social policy and solidarity, orphans of the new model of social cohesion." *Canadian Journal of Sociology* 28(1): 51-76.
Wiley, Norbert
1967 "The ethnic mobility trap and stratification theory." *Social Problems* 15( ): 147-59.
Winland, Daphne Naomi
1993 "The quest for Mennonite peoplehood: Ethno-religious identity and the dilemma of definitions." *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 30(1): 110-138.
Wislon, Kenneth L. and Alejandro Portes
1980 "Immigrant enclaves: An analysis of the labour market experiences of Cubans in Miami." *American Journal of Sociology* 86(2): 295-319.
Wislon, Kenneth L. and W. Allen Martin
1982 "Ethnic enclave: A comparison of the Cuban and Black economies in Miami." *American Journal of Sociology* 88(1): 135-160.
Wong, Lloyd
1995 "Chinese capitalist migration to Canada: A sociological interpretation and its effect on Canada." *Asian and Pacific Migration Journal* 4(4): 465-492.
1993 "Immigration as capital accumulation: The impact of business immigration to Canada." *International Migration* 31(1): 171-190.
Wong, Lloyd and Michele Ng

1998 "Chinese immigrant entrepreneurs in Vancouver: A case study of ethnic business development." *Canadian Ethnic Studies* 30(1): 64-85.

Woolcock, Michael

2001 "The place of social capital in understanding social and economic outcomes." *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* 2(1): 11-17.

Wright, Erik Olin and Donmoon Cho

1992 "The relative permeability of class boundaries to cross-class friendships: a comparative study of the United States, Canada, Sweden, and Norway." *American Sociological Review* 57(1): 85-102.

Zhou, Min

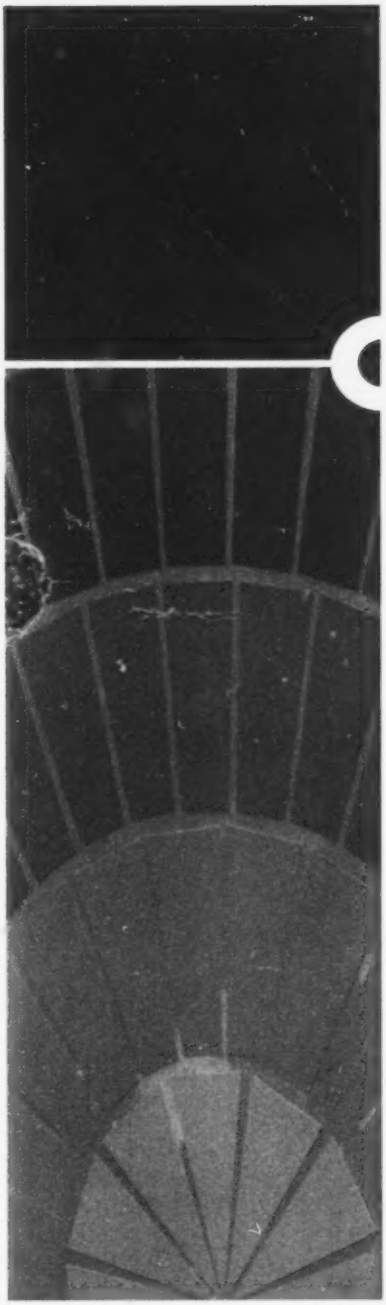
1992 *Chinatown: The Socioeconomic Potential of an Urban Enclave.* Philadelphia: Temple University Press.

Zhou, Min and Carl L. Bankston III

1996 "Social capital and the adaptation of the second generation: The case of Vietnamese youth in New Orleans." Pp. 197-220 in Alejandro Portes, ed., *The Second Generation.* New York: Russell Sage Foundation.

Zhou, Min and John R. Logan

1989 "Returns of human capital in ethnic enclaves: New York City's Chinatown." *American Sociological Review* 54(5): 809-820.



Session 4

Social Capital in the Context of Immigration and Diversity: Community and Neighbourhood Dynamics

The Role of Cities in Immigrant Integration

Brian Ray
Migration Policy Institute

The Role of Cities in Immigrant Integration

Brian Ray
Migration Policy Institute

It has long been recognized that urban areas, especially large cities, are places where cultural diversity flourishes. Cities like New York, Los Angeles, Toronto, Sydney, London, Paris, and Amsterdam, which receive migrants from all over the world, exemplify the cultural, social, and religious diversity that many believe is a fundamental characteristic of places that will thrive – economically and socially – in an era of global interdependence.

History demonstrates, however, that diversity is not a sufficient condition to bring about the sustained inclusion of the different groups that populate a city. The collapse into inter-ethnic conflict of once relatively harmonious multicultural cities like pre-World War I Vienna, pre-World War II Warsaw, and in more recent decades Beirut, Sarajevo, and Srebrenica, highlights the fragility of cultural diversity. Learning to live with cultural diversity, managing cultural exchanges among people, organizations, and institutions, and dealing directly with inequities and discrimination are challenges that cities must face if they are to be socially inclusive and culturally diverse.

For most cities, efforts to decrease social polarization and manage diversity rely on the "bedrock" social policies of public education, health care, and income support that are usually the responsibility of national and state, provincial or regional governments. But social inclusion also depends on the quality of the countless interactions that occur among the kaleidoscope of individuals, social groups, and institutions that exist in a city. In this respect, city governments also have a responsibility to develop local policies that manage diversity and integrate newcomers and long-established residents into dynamic social, economic, and political environments. They also must take the lead in mitigating practices of exclusion and segregation that are so acutely felt in the places where people live. Social inclusion in urban places does not just happen organically.

Management and Integration Programs

Managing diversity and creating the conditions for social inclusion can no longer be a concern for old central cities alone. In many cities the majority of immigrants, both new and long-established, settle in the suburbs, not the traditional inner-city enclaves that so dominate our imagined ethnic landscapes. In the United States, this trend could be observed in some large immigrant gateway cities during the

1980s, but in the past decade suburban neighborhoods have emerged as new multiethnic immigrant enclaves in both new and established settlement gateways.

Inclusive Urban Environments Rely on:

- Street design
- Pricing and availability of public transportation
- Location and accessibility of employment
- Management of schools
- Management of police services
- Economic development that benefits a range of social groups
- Enforcement of employment codes, commercial regulations, and by-laws
- Garbage removal
- Licensing street vendors and public market spaces
- Pricing and servicing industrial land

Established central cities may have depth of experience in working with diverse populations, but immigration is forcing suburban municipalities to catch up on managing diversity. In the 100 largest metropolitan areas of the United States, the rate of immigrant population growth was 54.8 percent between 1990 and 2000. The rate of growth in the suburbs of these same metropolitan areas, however, was 63.7 percent, far outstripping the rate of central city immigrant growth (21.7 percent). In only 32 of the 100 metropolitan areas did the growth of the immigrant population in the central city exceed that in the suburbs during the 1990s.

Immigrants have a range of needs—from housing to education to language instruction to efficient public transportation for accessing jobs spread over vast metropolitan areas. These needs are far from new, but they pose integration challenges because of where immigrants live within metropolitan areas. Unlike many central cities, suburban municipalities have had little need until recently to provide integration services to newcomers and their children. Most suburban neighborhoods also have little experience in managing cross-cultural communication or encouraging social inclusion among neighbors from diverse cultural and linguistic backgrounds. In low-density suburbs where socio-cultural homogeneity has been an archetypal condition if not a founding principle, the emergence of a plurality of cultures is a radical change. It also poses a challenge to encouraging integration in the sites where different cultures and social groups meet—schools, workplaces, neighborhoods, streets, shopping malls, and soccer fields.

A Role for Cities?

Cities are social, economic, and political entities that have developed in response to the actions of countless individuals and relationships among a wide array of institutions and organizations. They also reflect past decisions about construction

and density, land use, transportation, economic development, political processes and representation, and social planning.

Many of these decisions, often made decades earlier and without consideration for the cultural pluralism that characterizes contemporary immigration, reverberate through to the present to influence opportunities for social inclusion and integration. Whether it be a city founded in the 18th century or a suburban "edge city" built in the late 20th century, the policies and practices that urban places adopt to mitigate socio-economic fragmentation and polarization will also reflect present-day constitutional, economic, and social contexts, as well as political configurations. Consequently, there will be many "solutions" to the local immigration and cultural diversity challenge.

Many national and state or provincial governments do not have a specific urban policy agenda, but the "non-urban" social and economic policies they pursue do have a direct influence on social inclusion and managing diversity in cities. Income support and social welfare policies that establish a threshold of support for disadvantaged individuals and households can do a great deal to diminish extreme forms of social polarization. The same is true of universal public education and health care policies. Investment by senior-level governments in expensive urban infrastructure, especially in older cities, can also minimize extreme differences in the quality of public goods and services across neighborhoods. In some countries, national and state governments also have pursued policies aimed at diminishing social isolation and fragmentation by investing in social housing and efficient public transportation systems.

The social, economic, and taxation policies supported by national and state/provincial governments set the broad context in which the effective management of diversity issues can occur. Local governments, however, play a crucial role that is too often underestimated. This is especially the case in our post-industrial society—cities are the locales where a knowledge-based economy grows and consequently they are assuming an ever more influential role in the economic, political, informational, and cultural affairs of society. Cities are also ideally suited to address many issues associated with the inclusion of newcomers, such as reducing the social and residential exclusion of marginalized and disadvantaged groups, increasing social and spatial access to public services and employment, and constructing democratic, efficient, and equitable local governance structures.

Cities also hold the distinction of organizing and regulating many activities of daily urban life that are prosaic, but nevertheless crucial to the social and economic inclusion of residents. Some of the most important sticking points in terms of encouraging two-way integration between immigrants and receiving communities revolve around opportunities for positive encounters between groups in public spaces and perceived inequalities in access to public services and goods. The

enforcement of building codes, management of social housing, police, schools and transportation services, and supporting economic development for a range of social groups and communities may not be leading national policy concerns. Such issues, policies, and their delivery do, however, make a difference at the scale where social inclusion is lived and negotiated on a daily basis.

There are many areas of potential policy intervention that cities can pursue to encourage integration between newcomers and native-born residents and foster urban environments in which inclusion rather than exclusion and conflict are the norm:

- "Governance" relationships between governments, state agencies, non-governmental organizations and social groups
- Policies and programs that support fledgling immigrant and minority communities and/or respond to their distinct needs and experiences as they integrate into a new society
- Investments in public goods and services ranging from daycares and community centers to water and sewer systems
- Urban land-use planning and housing
- Police services and outreach to minority communities
- Urban transportation and accessibility to employment and services
- Economic development initiatives that engage local entrepreneurs and seek to diminish rather than exacerbate marginalization and segregation

Illustrations of each of these interventions are possible, but promising examples of progressive actions in governance, housing, and urban transportation will be highlighted here.

Local Politics Addressing Local Needs: Governance Structures

In the last two decades, cities around the world have witnessed movements to democratize local government and increase community and social group involvement in local affairs. Governance, as distinct from government, has become an influential concept in structuring interactions between local government and civil society groups and organizations.

Some city administrations have deliberately cultivated relationships with minority communities and social groups, including immigrants and refugees, to enhance their involvement in actions and programs that touch their lives. In Portland, Oregon, as part of the Building the New American Community Project (funded by the Office of Refugee Resettlement), the city's Metropolitan Human Rights Center and Office of Neighborhood Involvement, as well as Multnomah County's Office of School and Community Partnerships, have deliberately sought out the active involvement of several refugee and immigrant communities in a number of

different initiatives. This collaborative effort to develop governance relationships with newcomer communities that have limited experience in local politics and government includes projects that encourage neighborhood economic development, as well as programs that address the needs of school-aged immigrant and second-generation youth and their families.

The Value of Unintended Outcomes: Urban Land Use and Social Integration

Sometimes cities get lucky and decisions made in response to acute circumstances decades earlier can have unintended benefits for social inclusion in today's multiethnic cities and suburbs. Decisions made about suburban development in Montréal during the 1950s and 1960s, for example, have had largely positive implications for diminishing spatial segregation and building community cohesion among some ethnic groups in the contemporary city.

In response to a crisis in housing availability in Montreal immediately following World War II, the decision was made to encourage the construction of medium-density rental housing and single-family owner-occupied housing in neighborhoods on what was then the suburban periphery. The housing crisis eventually subsided and over time more and more immigrant households settled in these relatively affordable dwellings. Among immigrants from the Indian Subcontinent, for example, extended families use the relatively close spatial proximity of rental and owner-occupied housing to maintain close relationships, even though they are at different stages in settlement and integration processes. Families deliberately search for rental housing in the same neighborhood as their more well-established relatives so as to maintain social networks that are rich in information and support, and furnish links to larger Indian communities, thereby diminishing feelings of isolation. The relatively close proximity of people from different social classes and ethnocultural backgrounds in these suburban neighborhoods also has allowed newcomers to tap into information, employment, and social networks beyond the orbit of their ethnic group.

Networking a Fragmented City: Public Transportation

It is difficult to underestimate the value of public transportation investments in facilitating social inclusion and access to opportunities in cities where employment is scattered in nodes throughout the metropolitan area. Even in a small city like Lowell, Massachusetts, (one of the Building the New American Community Project communities) transportation is a key factor in integration. The termination of public bus service immediately following the afternoon rush hour has been identified as a major impediment to new refugees and immigrants taking advantage of evening English-language training courses. The One Lowell Coalition of immigrant, refugee, and community organizations has been extremely effective in highlighting the

need for better public transit if the community as a whole intends to integrate immigrant workers into the life of the city.

In a similar vein, significant investment by Toronto and Montréal in subway and bus systems following World War II has been shown to increase significantly the ability of new immigrants to access both employment and public services. Researchers have pointed out that the investments made by Metro Toronto in developing an integrated public transit system did a great deal to sustain social cohesion and interaction in a city that grew rapidly following World War II. In fact, investments in public transportation, coupled with tax-pooling policies among middle-class suburban municipalities and the poorer central city, did much to encourage a convergence of population characteristics within the metropolitan region over time.

Successful investments that diminish exclusion and marginalization always must be adapted to urban change lest the situation deteriorate. In recent decades, low levels of investment in public transit and an absence of direct tax-sharing relationships between new and old municipalities in greater Toronto have contributed to increased segregation. Augmented by a boom in outer suburban employment districts, there has been a growing spatial mismatch between the housing locations of less-well-off residents, many of whom are newcomers, and the distribution of employment opportunities. In this respect, Toronto is a city where access to the full spectrum of employment opportunities and urban services is more restricted for the less affluent and mobile. The possibilities for meaningful interaction between the large number of social classes and ethnocultural groups in this city, which continues to be the primary destination for immigrants to Canada, are also much diminished.

Looking Forward: Cities and Diversity

As cities across the world become ever more the focal points of post-industrial economic growth and immigrant settlement, city governments, agencies, social groups, and organizations of civil society are playing ever more influential roles in shaping social inclusion and integration pathways. In part, this means that cities will take on new policies and programs, and some may assume responsibilities that traditionally have been associated with more senior-level governments in order to respond to the needs, challenges, and opportunities posed by new residents, institutions, and economic activities.

It also means that cities must continue to play a role in creating socially inclusive environments by strategically pursuing urban management initiatives that are positive in terms of outcomes but are only indirectly related to immigrants and their settlement and integration. Urban transportation, housing, and policing, for example, are not normally thought of as immigrant integration programs, even if

they seek to achieve greater social inclusion.

Some cities will be able to draw many unintended benefits from decisions made decades earlier as they pursue policies of two-way integration. Other places will struggle with urban landscapes and social environments that seem ill-equipped to capitalize on the opportunities commonly associated with cultural diversity in a post-industrial economy. Achieving greater social inclusion and equity in both kinds of cities will demand multiple policy "solutions," for at the heart of this challenge lies the cultural and social diversity, plural circumstances, and fluidity that characterize today's multiethnic societies.

Reprinted with permission from the Migration Information Source (www.migrationinformation.org), a project of the Migration Policy Institute.

Session 5

Social Capital in the Context of Immigration and Diversity: Civic and Political Participation

Social Capital and the Political Integration of Immigrants

Jean Tillie
Migration Policy Institute

Social Capital and the Political Integration of Immigrants

Jean Tillie
Universiteit van Amsterdam

1. Introduction

Since the events of 'nine-eleven', the debate on multicultural democracy has intensified in most Western countries. Key terms in this debate are terrorism, violence, Islam, democratic values and commitment to democratic institutions. The fall of the WTC towers has triggered an extensive public debate on the political integration of immigrants. Can Islam be combined with democratic values such as freedom of speech and the equality of men and women? Are immigrants sufficiently committed to democratic institutions and, if not, how can their commitment be improved? Do they identify more with their host country or their country of origin? These questions show that the concept of political integration is a multidimensional one. At least four (not mutually exclusive) conceptions of political integration can be distinguished: formal, participatory, republican and communitarian political integration. These four conceptions emerge from an identification of pertinent normative concepts of political integration. Table 1 summarizes these conceptions along two dimensions (for a more extensive discussion see Slijper 2002).

On the first dimension, we distinguish between the basic normative paradigms underlying conceptions of political integration. These normative paradigms relate to the distinction between the 'state' and the 'nation'. In the *equality paradigm,* the political community is perceived as a constitutional democracy. Accordingly, immigrant ethnic minorities are primarily defined as aliens that need to become full citizens. The chief political goals associated with this paradigm are emancipation and incorporation. The *community paradigm* views the political community first and foremost as a national community. Immigrants are perceived as strangers that need to become co-nationals and members of the community. This paradigm is associated with political goals such as identity, patriotism and unity. On the second dimension, we divide the two paradigms into a *procedural* (or 'thin') and a *substantive* (or 'thick') variant. This dimension involves the degree of commitment expected towards each normative paradigm.

Combining the two dimensions results in four discourses. The discourse that combines the value of equality with a procedural conception defines political integration as the possession of full and equal civil, social and political rights. This discourse may be associated with the political philosophy of classical liberalism, as it is legitimized by the idea that the role of the state in achieving equality is limited to ensuring equal opportunities. The substantive variant claims that equality of

opportunities is too limited, and that 'real' equality for immigrant ethnic minorities implies that their interests and views are equally considered and taken into account in the political arena. Participation, access and voice are the central notions here.

Under the community paradigm, the difference between the procedural and the substantive variant derives from different conceptions of the nation. In the procedural variant, the nation is conceived of as a political community. Immigrant ethnic minorities may be expected to integrate into this community, but the cultural obligations tied to membership are limited. An acceptance of procedures of constitutional democracy, an identification with the host polity and a sense of patriotism or belonging are usually put forward as key aspects of political integration. In the substantive variant, the nation is defined as a cultural, historical community. Accordingly, immigrants are expected to fulfil still more cultural requirements to be accepted as full members of the community. They should accept not only the procedures and norms of a constitutional democracy, but also the 'core' political values perceived as specific to this particular political community. These core political values tend to include the particularities of the more encompassing societal culture. Although in this discourse the policy goal is usually called integration, what is really expected is cultural assimilation.

Table 1 Typology of political integration

	Equality paradigm *(structural)*	*Community paradigm (cultural)*
Procedural variant	**Formal integration** equal civil, political and social rights	**Republican integration** identification with host polity
Substantive variant	**Participatory integration** political voice	**Communitarian integration** acceptance of 'core' political values

These distinctions lead to four conceptions of political integration: 1) formal integration, 2) participatory integration, 3) republican integration and 4) communitarian integration. I should stress again that these four conceptions are not mutually exclusive. For example, formal integration is not at odds with participatory integration, but is a necessary precondition for it. Political participation is often said to increase citizens' commitment to basic political values. The purpose of this typology is to identify *when* immigrant ethnic minorities are politically integrated.

The typology thus provides us with four major views of what may be counted as political integration.

Political participation by immigrant groups has become a central issue in multicultural policies in numerous Western cities. Beyond that, however, it can also be considered a crucial value of multicultural *democracy*. I define multicultural democracy as a political system in which ethnic minorities participate in the democratic process, thus providing the political elite with reliable information about the political preferences of these minorities, and at the same time endowing the democratic institutions with popular legitimacy within the minority groups (Fennema and Tillie 2001). The more that ethnic groups participate in decision-making processes, the higher the quality of the democracy.

This paper discusses the relationship between social capital and political participation. I will argue that social capital is a crucial variable in explaining immigrant political integration. In addition, I will ask to what extent local policies can influence the social capital of immigrants, and through it their political integration.

2. The political participation of immigrants in European cities

Most European studies on the social and political participation of immigrants have focused on the local, city level. Unfortunately, different scholars investigate different aspects of social and political participation, making internationally comparable conclusions rather difficult. In Denmark, for example, Togeby has concentrated primarily on voting behaviour and participation in 'informal activities' (Togeby, forthcoming), whereas Jacobs, Phalet and Swyngedouw for Belgium have focused on organizational membership and 'informal political participation' (immigrants in Belgium have no local voting rights; Jacobs, Phalet et al., forthcoming). The various studies also highlight different ethnic groups, usually the most significant minority groups in each country.

Nonetheless, more or less comparable figures are available for Turks, since they figure in all the studies discussed here. Tables 2 and 3 summarize the most recent results on the social and political participation of immigrants in three European cities and one country: Amsterdam, Berlin, Brussels and Denmark.

Table 2 reveals that the social participation of ethnic groups varies both within and between cities. In Amsterdam, the Surinamese show the highest rates of organizational membership, followed by the Moroccans, Antilleans and Turks. In Berlin the order is Italians, Russians and Turks. In Brussels, by contrast, the difference between Turks and Moroccans is striking: 68% of the Turks belong to ethnic or non-ethnic organizations and only 19% of Moroccans. In Denmark, differences between ethnic groups are small: about 45% of each group belong to organizations. If we

compare the Turks in the four countries, social participation levels in Brussels are highest, followed by Berlin, Denmark and Amsterdam. But, as noted, because of wide differences in data collection methods, we should be careful in interpreting such differences.

Table 2 Social participation of immigrants in Amsterdam, Berlin, Brussels and Denmark

	Amsterdam: organizational membership	Berlin: organizational membership	Brussels: organizational membership	Denmark: participation in informal activities
Turks	45%	54	68	48
Moroccans	49		19	
Ex-Yugoslavs				45
Pakistanis				42
Surinamese	65			
Antilleans	47			
Italians		71		
Russians		52		

Sources: (Berger, Galonska et al., forthcoming; Jacobs, Phalet et al., forthcoming; Tillie, forthcoming; Togeby, forthcoming)

From Table 3 we learn there are also differences within and between cities with respect to *political* participation. In Amsterdam, participation scores are highest for Turks and Moroccans, and in Berlin for Italians, followed by Turks and Russians. For Brussels we only know the mean score on an 'informal political participation scale', but apparently the difference between Turks and Moroccans is not very large. In Denmark, Turks show the highest political participation rates, followed closely by Pakistanis. If we compare Turks in Amsterdam, Berlin and Denmark, their participation in Berlin seems lowest. How can we go about explaining the differing degrees of political integration among ethnic groups?

Table 3 Political participation of immigrants in Amsterdam, Berlin, Brussels and Denmark				
	Amsterdam: high political participation score	Berlin: political activities	Brussels: mean informal political participation score	Denmark: turnout at local elections
Turks	72%	47%	2.4	75%
Moroccans	76		2.5	
Ex-Yugoslavs				61
Pakistanis				73
Surinamese	59			
Antilleans				
Italians		57		
Russians		28		
Sources: (Berger, Galonska et al., forthcoming; Jacobs, Phalet et al., forthcoming; Tillie, forthcoming; Togeby, forthcoming)				

3. Explaining immigrant political integration: the role of social capital

Although the literature on it is vast, scholars do not fully agree on what 'social capital' exactly is. They do agree that it is essentially a network concept. It refers to a certain kind of relationship between people or organizations, but the precise nature of that relationship is still disputed. Some scholars understand social capital in terms of networks in which trust and reciprocity are dominant values. Others, focusing on the collective action dilemma, understand social capital in terms of networks that enable collective action. In the latter approach, trust is merely a by-product of collective action networks (Putnam 2001; Woolcock 2001).

I define social capital here as one or more network relationships between people or organizations in which trust is the key characteristic. Networks vary in their nature: individuals may live in the same neighbourhood, belong to the same organizations and associate with co-workers. These networks turn into social capital once trust is added. In earlier studies on the political integration of immigrants in the Netherlands, my colleagues and I have proposed adopting the degree of *ethnic civic community* as an important predictor of immigrant political participation (Fennema and Tillie 1999; Fennema and Tillie 2001). The greater the degree of civic community within an ethnic group, the more that individual group members will participate politically. A civic community consists of many voluntary associations that are linked to each other by way of overlapping individual memberships or overlapping board memberships (Fennema, forthcoming). The addition of the word 'civic' indicates a balanced structure of horizontal and vertical relationships between community organizations and community members, in which horizontal

relationships predominate. It also presupposes a civic culture, where norms of reciprocity and democratic attitudes are dominant (Van Deth 2003).

Much of the debate on multiculturalism so far has focused on the possibility that voluntary associations and cultural communities may impinge upon the autonomy of citizens. Supporters of multiculturalism emphasize the socially equalizing effects of such organizations, which have to be weighed against the price of decreased individual autonomy. Yet for the individual citizen, the choice seems not to be between voice and loyalty, but between voice through loyalty and no voice at all. Some communitarian defenders of multiculturalism even argue that the notion of individual autonomy is a liberal fallacy and that every citizen needs the backdrop of cultural organization to have any individual identity at all. Our argument, based on ethnic civic community, is that ethnic community building may enhance the quality of the democratic process. In short, we support the pluralist argument that minority groups can defend their interests best through voluntary organizations, and that by doing so they increase both the social equality and the political effectiveness of their members in society.

There are three good liberal reasons for this. First and foremost, ethnic organizations can put forward the members' interests more effectively than the individual ethnic citizens would be able to do. Organizations can serve as a megaphone for the demands of the group members, even if such a loud-hailing device may distort individual voices. Though such distortion may be inevitable, it is not without remedy, because ethnic organizations in a liberal democracy must somehow treat their members as free, autonomous subjects and allow them to carry on horizontal relations. Horizontal relations ensure that members of an association not only have the option of loyalty, but also that of *voice* (Hirschman 1970). By using their voice within their ethnic organizations, ethnic citizens practice the art of civic engagement. This is the second reason why ethnic associations contribute to the democratic process. Through the horizontal linkages, members can *monitor* their executive boards, even if those boards are not democratically elected. Disapproval of the leadership's policies can be aired and the leaders can be held accountable to the rank and file. In other words, active members of ethnic associations have the option of raising their voice both within the ethnic associations and in the broader political arena of multicultural democracy. The third reason why ethnic civic community bolsters the democratic process is that the network of ethnic associations may create enough social capital to produce the collective goods that the ethnic group would otherwise be dependent on the state to obtain.

We assume that, once ethnic community leaders have become integrated into the mainstream political system, the trust circulating in ethnic communities will spill over and create trust in local political institutions. This process may be both bottom-up and top-down. From the bottom up, political trust will grow when members of the

ethnic community can monitor their ethnic leaders through democratic procedures or by way of the 'reputation ladder' on which these leaders stand in the community. The higher the rate of participation in ethnic associations within an ethnic group, and the higher the trust the rank and file have in the leaders of those associations, the greater the quality of multicultural democracy will be.

From the top down, political trust will grow if the leaders are able to 'disseminate' their trust in and their commitment to the mainstream political institutions throughout their network of interlocked ethnic associations. Obviously, ethnic leaders will do this only if they consider those political institutions to be effective and fair. If the government is seen to have an open ear for the demands of ethnic groups, that will strengthen the political commitment of ethnic leaders to the political institutions. Good governance itself creates political trust among citizens (Levi 1998; Rothstein 1999), but it does so in a two-step flow of communication (Katz 1957).

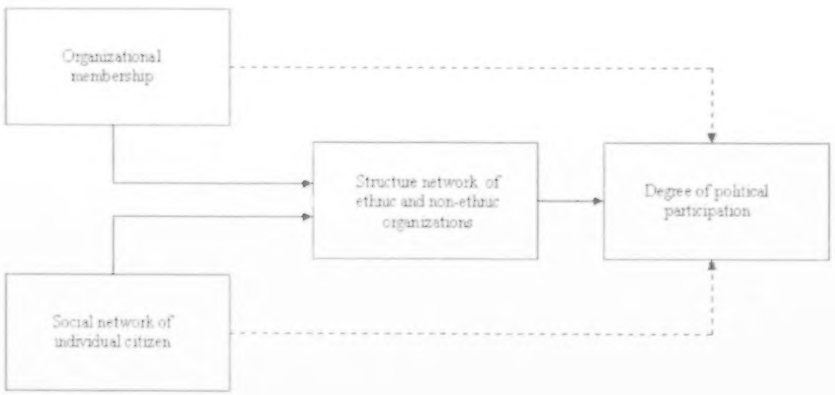
In our research so far, we have measured degrees of ethnic civic community on the basis of the networks between ethnic organizations. The denser those networks – that is, the more ethnic organizations that are horizontally connected to one another – the greater the degree of ethnic civic community. We take these networks as a reflection of the amount of social capital at the *group* level. Group-level social capital can be understood as the resources embedded in the structure of a community's organizational network. It is a function of (1) the number of organizations within the group; (2) the diversity of their activities and (3) the density of the organizational network. Some examples may clarify this point. Suppose 100 voluntary organizations exist in a particular town. If they are all soccer clubs, social capital is very high with respect to soccer. However, even in such a case, the probability of organizing a successful soccer competition depends on the connectedness of these organizations. If they are all isolated from one another, the chances of successfully organizing an overall competition are very low. Now suppose that another town likewise has100 voluntary organizations, but that their range of activities is far broader: there are sporting, political, business, religious, cultural and other organizations. Compared to the town with 100 soccer clubs, group-level social capital is higher here, since the same number of organizations provide more services. If, moreover, these organizations are connected to one another in a dense organizational network, then membership in a religious organization, for instance, gives access to the resources of the other organizations too.

This is an important point. Although access to group-level social capital is provided to the organizational network by the individual networks of community members, the quality of those individual networks is determined, in its turn, by the structure of the organizational network. Although the individual members of an isolated organization do have access to the resources of that particular organization, they

have no access to the resources of other organizations, since their organization is isolated from these. By contrast, the members of a highly connected organization have, through that membership, access to the resources of the other organizations too. Thus, membership in an organization cannot be taken *by itself* as an indicator of individual social capital. The amount of social capital generated by belonging to an organization is largely dependent on the *position* of that organization in an organizational network.

Access to the organizational network is afforded not only by organizational membership, but also by the social networks of individual citizens. If you do not belong to an organization yourself but your friend does, you still have access to the resources embedded in the organizational network. Empirical studies point to an interaction effect between individual social capital (individual networks) and group social capital (degree of civic community) (Tillie, forthcoming). Figure 1 illustrates this argument.

Figure 1 – Modelling the political participation of immigrants: 'gates of access' to social capital at community level



The starting point for variations in the degree of political integration of immigrants is found in the individual networks of ethnic minority citizens. In contrast to the 'classical' measure of social capital (that is, membership in voluntary organizations), three situations are now possible. First of all, one can belong to an organization. Through that membership, an individual has access to the social capital of other members, as well as to the social capital of the organization itself. Thus, members of an isolated organization have less social capital than members of connected organizations. The social capital of connected organizations is greater because they also have access to the social capital of the organizations they have contacts with. Along the same lines, members of organizations with few members have less social capital than members of bigger organizations.

For individuals who do not belong to an organization, two further situations are possible. An individual can belong to a social network whose members are socially active. These links give such individuals access to the social capital of their friends. Such networks have been found to have positive effects on the political integration of immigrants (Tillie, forthcoming). The second circumstance is that an individual is isolated or belongs to an isolated group (of people not having contacts with other groups). In this situation, we can expect far smaller (or no) effects on the political integration of the individual. Pamela Paxton has argued similarly in her recent article on social capital and democracy (Paxton 2002). With regard to the effect of organizational membership on democracy, she concludes:

Certain types of associations do better in promoting democracy. When associations were broken into two types ... connected associations had a strong *positive* influence on democracy, while isolated associations had a strong *negative* influence on democracy (Paxton 2002: 272, italics hers).

All this has important implications for research on social capital and its relation to the political integration of immigrants. First, organizational membership in itself is only a partial indicator of individual social capital. At least two additional indicators need to be taken into account: the social network of the ethnic minority citizen; and the social capital of the organizations that person belongs to, as reflected in the connectedness of the organizations or the density of the organizational network of the ethnic community. Note that this organizational network may include both ethnic and non-ethnic organizations. Our close study of organizational networks in Amsterdam has revealed that ethnic groups vary in the density of both *intra-ethnic bonding networks* and *inter-ethnic bridging networks*. This is summarized in figure 2.

Figure 2 Ethnic civic community and degree of integration for Moroccans, Turkish and Surinamese organizations

Degree of ethnic civic community *(bonding social capital)*	Degree of integration *(bridging social capital)* High	Low
High	Moroccans	Turks
Low	Surinamese	

SOURCE: Tillie and Slijper, 2003

The Turkish network has a high degree of ethnic civic community, but this is combined with a low degree of 'bridging networks', or 'bridging social capital'. In other words, a picture emerges of a strong, but relatively segregated Turkish civic community. The Surinamese network, by contrast, is a highly integrated, but fragmented community – the virtual opposite of the Turkish network. The Moroccans are somewhere between these two extremes: they form a tight ethnic community, while being relatively integrated too (Tillie and Slijper 2003). Turks and

Moroccans exhibit high levels of political participation, and Surinamese people low levels.

When set against the effects that bridging and bonding social capital are *presumed* to have on the political participation of groups, this makes for a rather surprising conclusion. Especially the stark contrast between the Turkish and Surinamese networks would indicate – contrary to what is often assumed – that bonding social capital may have a *stronger* effect on political participation than bridging social capital. Beyond this, however, the status of the Moroccan network as both densely connected *and* relatively integrated, in combination with its high score on political participation, might also lead to the conclusion that it is the proper *mix* between these two types of social capital that has the strongest positive impact on political participation. One might furthermore conclude that a strong ethnic civic community is a *prerequisite* for successful political integration.

Having established that the structure of the organizational network of ethnic and non-ethnic organizations – that is, the structure of social capital at the individual and community levels – may be crucial to explaining immigrant political integration, the question now is: Can government policies influence the structure of the organizational networks within communities?

4. Immigrant integration policies and immigrant organizations

The critical role that ethnic civic community plays in multicultural democracy points to the need to identify variables that determine the structure of organizational networks. As early as 1964, Raymond Breton stressed (in a different context) the importance of studying factors that explain the creation of ethnic organizations. He suggested three possible factors, which relate to the 'formation of a public for ethnic organizations' (Breton 1964): (1) some differentiating social or cultural attribute of an ethnic group (like language, colour or religion) that can set it apart from the native community; (2) the level of resources among group members (low levels generate a substantial 'clientele' to support welfare and mutual benefit organizations); and (3) patterns of migration and settlement (as reflected in characteristics like the number of immigrants of a given ethnicity and the rate at which they have arrived). To these factors, one can add (4) transnational political or cultural influence and (5) the political opportunity structure within the receiving society. *Transnational influence* refers to institutional interventions from the sending country into local ethnic communities in the host country. This might involve the funding of places of worship or the creation of representational organizations by the state of origin or by political parties or labour unions there. The concept of *political opportunity structure* (POS) refers to 'consistent – but not necessarily formal, permanent or national – dimensions of the political environment, which either encourage or discourage people from using collective action' (Tarrow 1994: 18). Government policies towards immigrants form a crucial element in the POS.

Since most immigrants live in the larger cities of receiving countries, ethnic civic communities are formed mainly at the city level. I will therefore primarily investigate the extent to which local immigrant integration policies can help shape ethnic civic communities. Studying the impact of local policies on the formation of organizational networks requires variation in policies – either changing policies in the same city or different policies in different cities.

In a recent paper on local immigrant integration policies and their influence on activities and networks of ethnic organizations in Amsterdam, Liege and Zurich, we concluded that local policies *do* matter (Fennema and Tillie, forthcoming). In Amsterdam, immigrant integration policies were initially very accommodating to initiatives from ethnic organizations, but in the late 1990s local policy towards ethnic organizations shifted from a group focus to an individual focus. This shift was later reflected in changes in the nature of organizational networks in Amsterdam. Ethnic communities became less civic. In Zurich, no such group-focused policies were ever considered, and the authorities did not facilitate the formation of ethnic organizations in any way. The Liege authorities followed an intermediate strategy. Some facilities for ethnic organizations existed, but policies were fragmented and rather incoherent (partly because of Belgium's complex multilevel administration). A comparative empirical study of Italian communities in Liege and Zurich revealed that the Italian community in Liege was indeed more civic than the Italian community in Zurich.

All this seems to weigh in favour of developing integrative minority policies. We can also specify some more detailed considerations. Any policy aimed at enhancing the degree of civic community in a city should include answers to the following questions:

- In what degree do people belong to some kind of organization or to some network of socially active people?
- Can policies be developed that promote ethnically or non-ethnically based organizational membership or other actual contacts between individuals from various ethnic backgrounds?
- Can follow-ups be developed to projects whose primary aim was to facilitate contacts between individuals?
- How are ethnic and non-ethnic organizational networks structured?
- Which organizations are connected to each network and which ones are isolated? How many people do these respective organizations represent?
- What are the characteristics of connected and isolated organizations?
- Most important, is it possible to create policies that structurally link clusters of isolated organizations to the overall local civic network?

An example with regard to the final question would be to establish advisory councils which, by their very existence, link groups together in society that would otherwise be isolated from one another. This could apply to different political,

religious or other types of groupings within ethnic communities, as well as to ethnic communities as a whole in their relation to the general organizational network in a city.

References

Berger, M., C. Galonska, et al. (forthcoming). "Political integration by a detour? Ethnic communities and social capital of migrants in Berlin." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.

Breton, R. (1964). "Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants." *American Journal of Sociology* 70(2): 193-205.

Fennema, M. (forthcoming). "The concept and measurement of ethnic community." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.

Fennema, M. and J. Tillie (1999). "Political participation and political trust in Amsterdam. Civic communities and ethnic networks." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(4): 703-726.

Fennema, M. and J. Tillie (2001). "Civic Communities in a Multicultural Democracy." *Connections* 24(1): 26-41.

Fennema, M. and J. Tillie (forthcoming). "Do immigrant policies matter? Ethnic civic communities and immigrant policies in Amsterdam, Liege and Zurich."

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Jacobs, D., K. Phalet, et al. (forthcoming). "Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.

Katz, E. (1957). "The Two-Step Flow of Communication: An Up-To-Date Report on an Hypothesis." *Public Quarterly* 21: 62-78.

Levi, M. (1998). A State of Trust. *Trust and Governance*. V. B. a. M. L. (eds.). New York, Russell Sage Foundation.

Paxton, P. (2002). "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship." *American Sociological Review* 67(2): 254-277.

Putnam, R. D. (2001). "Social Capital: Measurement and Consequences." *Canadian Journal of Policy Research* 2(1): 41-51.

Rothstein, B. (1999). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories., Russell Sage Foundation, Working Paper 142.

Slijper, B. (2002). *The political integration of immigrant ethnic minorities*. Academic Symposium on Immigration and Integration in Northern versus Southern Europe, Netherlands Institute Athens.

Tarrow, S. (1994). *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

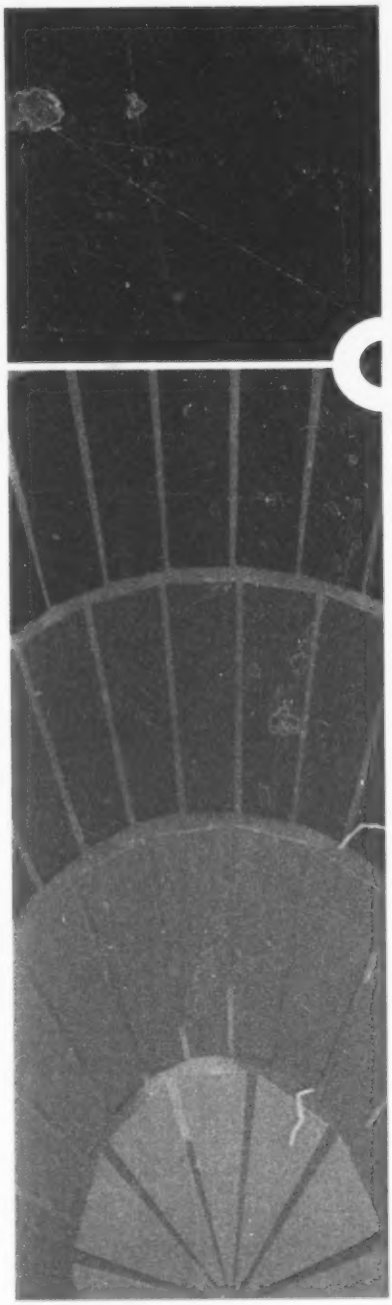
Tillie, J. (forthcoming). "Social capital of organisations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.

Tillie, J. and B. Slijper (2003). *Immigrant political integration and ethnic civic communities in Amsterdam*. Identities, Affiliations and Allegiances, Yale University.

Togeby, L. (forthcoming). "It depends... How organizational participation affects political participation and social trust among second generation immigrants in Denmark." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30.

Van Deth, J. W. (2003). "Measuring Social Capital: orthodoxies and continuing controversies." *International Journal of Social Research Methodology* 6(1): 79-92.

Woolcock, M. (2001). "The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes." *Canadian Journal of Policy Research* 2(1): 11-17.



Session 6

The Role of Government and Stakeholders

Immigration and Social Capital: Issues Paper

John Helliwell
University of British Columbia

Immigration and Social Capital: Issues Paper

John F. Helliwell[1]
University of British Columbia

1. Introduction

This paper contains a review of evidence on the links between migration and social capital, followed by a set of questions for discussion. The questions relate to the directions for future research, as well as to the implications for policy.

Research has long documented that social and economic relations remain strikingly local and national, especially when viewed in the light of many discussions of globalization. The main evidence for this is that the density of social and economic exchanges declines far more with distance, and with the crossing of national borders, than could possibly be explained by transportation and border-related costs[2]. One hypothesis explaining this localization in the face of global information is that social capital – "networks, together with shared norms, values and understandings that facilitate co-operation within and among groups "(OECD 2001, 41) - both supports and is supported by frequent interactions.

2. Migration and Social Capital

The relations between social capital and migration are bound to be complex and uncertain. There is enough history of forced migrations, racial and ethnic persecutions, and turmoil among and within immigrant groups, especially in troubled inner cities, to ensure that migrations take all forms and are likely to have a wide variety of consequences for the social capital of the sending and receiving communities and nations. Migration creates both challenges and opportunities for the development and maintenance of social capital, while the quality and nature of a community's social capital will largely determine the success of migration, seen from the points of view of both existing and new members of the community.

Migration can create border-spanning social capital

Studies have shown that migration patterns lead to subsequent bilateral trade flows between the source and destination countries that are larger than previously, and larger than would be expected based on the size and distance of the trading partners (Head and Ries 1998). This suggests that some migrants use their market knowledge and networks in their origin and destination countries to develop trade and investment opportunities. There is also evidence that some of the increased trade of this type is specifically due to the trust linkages forged by migrants in their new countries of residence. For example, Devesh Kapur (2001) found that trade in computer services between Silicon Valley and India depends heavily on

'reputational intermediation' provided by recent migrants from India to Silicon Valley. These migrants, with established trust and networks in both communities, are able to provide a vital missing link to establish new globe-spanning networks.

Migration can be unsettling, both for migrants and communities

If migration creates new types of border-spanning social capital, what are its effects on the more usually measured features of social capital in the receiving communities? Here, the evidence is more mixed, and the stories are varied and complicated. Race riots in the United Kingdom have sometimes pitted one immigrant group against another, and in general have involved competitions of various sorts between immigrants and other groups. Surveys employing the long-standing interpersonal trust question have found people to be generally less trusting in communities where mobility is high, where population density is great, where ethnic diversity is greater, and where immigrant densities are higher. None of these finding is especially surprising, since social capital takes time to build, and its maintenance is supported by familiarity and repeated contacts. What is important for research and policy-makers alike is to discover the characteristics of communities and policies that make migration more successful for both the migrants and the receiving communities.

As for the unsettling effects of migration on the migrants themselves, there are studies in several countries showing that while migrants tend to bring with them the suicide propensities of the countries of origin (Kliewer 1991, Burvill 1998), their risks are often higher than those in either the source and destination countries (see Ferrada-Noli for Swedish evidence). Social capital takes time to build, even if most migrants follow pathways blazed by others with whom they shared ties and claims (Fischer 1989). There is some evidence of higher rates of attempted suicide even among those who have recently moved within the same country (Potter et al 2001). The longer migrants have had to create social supports in their new countries of residence, the more their suicide rates tend to mirror those of the local population, just as has been found for trust, based on the data from the Canadian ESC survey (Soroka et al 2003). It is reasonable to presume that higher suicide rates among recent migrants are at least partly due to the absence of key social networks, whether in the family, the workplace, the church or the community, that take time to establish in their new surroundings. This presumption is supported by recent cross-country evidence showing the importance of trust, religion, family ties and community participation as factors associated with lower suicide rates (Helliwell 2003).

Bonding and Bridging

When considering the effects of migration on social capital, and vice-versa, reference is often made to the distinction between bonding and bridging types, with the former tending "to reinforce exclusive identities and homogeneous groups"(Putnam 2000, 22), and the latter tending to generate "broader identities and reciprocity" (Putnam 2000, 23). Bonding social capital is taken to underlie the fact that immigrant pathways are often very specific, following trails made by predecessors in the same family or from the same village.

Does the fact that migrants carry and make use of bonding social capital make it less easy for them to accept and be accepted by their new communities? There has long been a supposition that the us-versus-them distinctions that in part define bonding social capital might make it more difficult to create bridging social capital of the types most likely to facilitate mutual acceptance by migrants and their new communities. Evidence to support this proposition has been hard to find. For example, when Knack and Keefer separated organizations into bonding and bridging types, they expected to find, according to the hypothesis of Olson, that higher participation rates in bonding-type organizations would lead to slower growth, when compared to memberships in bridging-type organizations. They found no significant differences. Similarly, when Fennema and Tillie (1999, 2001) compared different immigrant groups in Amsterdam, they found that those groups with more associations of a bonding nature also had stronger bridging ties to the larger community, and were more rather than less well integrated into the broader social and political life of the Netherlands.

Integrate or Assimilate?

If, as this evidence suggests, bonding associations are complementary rather than competing with bridging ties, it raises big questions about the nature of citizenship and of nationality in the 21st century. Should immigrants be encouraged to assimilate, or instead merely to integrate? Is there a contrast between a melting pot and a multi-cultural society; if so, which is to be preferred, and why? I first became engaged in this sort of question when I began comparing data on several measures of social capital in US states and Canadian provinces (Helliwell 1996). I first found that those whose ethnic self-descriptions included a hyphen (as distinct from a description that said, e.g. 'Canadian only' or 'Canadian first and foremost') are systematically less trusting. This was unsurprising to me, as it seemed reasonable that those who describe themselves with a hyphen might therefore be more inclined to think of the world in an 'us vs them', and to be less trusting of people in general, and especially of those outside the bond.

What I was more surprised to find was that those who described themselves without a hyphen were twice as numerous in officially multicultural Canada as in the US melting pot. When I asked other social scientists if this posed a puzzle needing explanation, they replied that if it was a puzzle it had already been recognized and

explained. Heath (1997) makes a distinction between integrative and assimilationist notions of citizenship, arguing that the former provides a more effective means of welcoming immigrants into the national society, and is more attractive to immigrants in not requiring them to choose between their ethnic bonds and their broader bridges to their new compatriots. By providing a more attractive set of images, and a more welcoming environment, the argument runs, this more inclusive but less homogenizing vision of citizenship is more attractive to immigrants. They are therefore more likely to define themselves as unhyphenated citizens. Hence Heath was unsurprised to hear that twice as many Canadian as US respondents did not use a hyphen, since it was consistent with the evidence reported in Brubaker (1989, 118) that Canada has had a rate of voluntary naturalization more than twice as high as any other immigrant nation, including the United States. This does not refer to the rate of immigration, which is much higher in Canada than in the United States, but to the proportion of legal immigrants who take up citizenship when they become entitled to do so. Since this typically involves no additional rights beyond the right to vote, this decision is regarded as an indicator of social capital at the national level, especially as voting is regarded as a bell-weather marker for civic engagement.

Kymlicka (1998) argues that this integrative notion of citizenship, which welcomes ethnic identities in the context of a broader web of social inclusion, is not only popular with migrants but is productive of better relations among all ethnic groups. For example, he cites 1997 survey evidence (Kymlicka 1998, 21) that the proportion of respondents who agree that 'different ethnic groups get along well here' is much higher in Canada (75 per cent) than in countries with more emphasis on cultural assimilation, such as the United States (58 per cent) and France (51 per cent).

Even though the Canadian model of citizenship appears to be more accepting of immigrants, recent survey evidence nonetheless shows that immigrants appear to be less trusting than other Canadians, after accounting for differences in income, marital status and other variables used to explain differences in beliefs about the extent to which other people can be trusted (Soroka et al 2003). One hypothesis for this difference was tested by Rice and Feldman (1997), who showed that differences among US states in average survey measures of trust were significantly explained by the correspondingly measured average levels of trust in the European countries in which their parents had been born. If it were true that recent Canadian immigrants had come from countries with significantly lower levels of trust than are found among the Canadian-born, then that might help to explain the lower average trust found among immigrants[3]. So a variable was constructed containing the average trust level in each respondent's country of birth. The variable obtained a significant positive coefficient, and the negative immigrant effect vanished.

Another more puzzling aspect of the Rice and Feldman results was also tested with the Canadian data. They found that the footprint from imported trust was found not just among those whose parents had been born in another country but also, in undiminished size, among those whose grandparents, rather than parents, had been born in Europe. This implies a very strong adherence to beliefs brought over by one's predecessors. The Canadian data, by contrast, show no significant effect from the country of birth of the respondent's parents, thus suggesting that after one generation in Canada descendents of immigrants generally share national-average experiences and judgements about the extent to which others can be trusted. In a situation where an increasing proportion of migration is from low trust societies, there is an obvious advantage to relatively rapid acceptance of national norms, since those who do not think others can be trusted are less likely to become well involved in their communities.

The contrast between the Canadian and US results also suggests that maintaining ethnic distinctiveness within immigrant groups does not slow down the extent to which the immigrants learn about and respond to the norms of behaviour in their new communities. This is consistent with the contention of Heath, Kymlicka and others that a model of citizenship that combines diversity and inclusiveness may be attractive enough to immigrants that they embrace it more quickly and fully than they might have adapted to life in a country in which citizenship presupposes a higher degree of cultural conformity.

Does this sound too good to be true? Could it really be possible, by treating tolerance rather than conformity as the objective, that immigration could be turned that much more easily to the greater benefit of immigrants and their new countries? That is at least a plausible conclusion from these Canadian results, and less directly from the Amsterdam results of Fennema and Tillie (1999, 2001). Given the number of occasions and places where immigration has been a painful experience, and the likelihood of increased international migration to and among the major cities of the world, the possibility that alternative models of citizenship might help maintain and generate social capital seems to demand further investigation.

Diversity and Social Capital

There is a troubling strand of studies, almost entirely based on US data, suggesting that "more-homogeneous communities foster greater levels of social capital production." (Costa and Kahn 2003). Since much immigration, especially in the past twenty-five years, has the effect of increasing the linguistic, ethnic and religious heterogeneity of the receiving communities, there is the presumption that immigration may pose challenges to the maintenance of high levels of social capital. As Costa and Kahn (2003) note, diversity offers many advantages, since the interactions of daily life help to spread ideas and build the basis for better understanding across linguistic, ethnic and religious gaps. But, they note, there also

costs, as it takes time, effort, and sometimes good luck to forge new ties, and in the meantime the established ties are more comfortable.

How the benefits and costs of diversity play out in individual and community level social capital, and hence in measures of well-being, is an empirical matter. Costa and Kahn cite fifteen studies, eleven of them based on US data, generally suggesting that group participation and trust are higher where ethnic, racial and income diversity are lower. Of the four non-US studies they cite, two deal with income inequality, and a third concludes that NGO default rates in Peruvian communities are lower where cultural similarity is higher. The final study, by Miguel and Gugerty (2002), shows that local school funding is lower in those Kenyan communities that are ethnically more diverse. However, a subsequent study by Miguel (2003) using matched communities in adjoining regions of Kenya and Tanzania shows that the negative link found in Kenya is absent in Tanzania, where over the previous forty years there had been much attention to building national-level political identities and institutions.

In terms of international evidence, Alesina et al (2002) developed measures of linguistic, ethnic and religious diversity for about 190 countries, and used them to look for linkages to economic growth and institutional development. Their results are mixed, although they find some support for earlier findings that on average greater ethnic diversity is associated with lower economic growth, although much depends on what else is put in the model. As they note, the level of ethnic diversity is much less important than how this diversity has been handled, and in particular whether it has led to socially and economically destructive ethnic conflicts.

I have used the Alesina et al measures of linguistic, ethnic and religious diversity in large cross-country studies of both subjective well-being (Helliwell 2002) and suicide (Helliwell 2003), and did not find significant effects. Dealing more directly with trust and memberships, Soroka et al (2003) use data from the recent Canadian ESC survey to test the effects of visible minority and immigrant status, as well as community-level measures of diversity, on both trust and memberships. As already noted, once account has been taken of the trust level in the source countries, immigrants are no less trusting than the Canadian-born. Those in visible minorities are no less trusting than others. In response to more specific questions asking about the chances of their wallet being returned if found by each of several different types of people- neighbours, clerk in the local store, police, and strangers, non-visible minorities were significantly less inclined than the rest of the population to place the highest probability on a lost wallet being returned if found by the police. In terms of memberships, both immigrants and visible minorities were more likely to be members of ethnic organizations, and less likely to be members of other non-religious community groups, with the latter effect being larger than the former. There were no significant differences for religious organizations.

I have also used the 50-country sample of WVS (Inglehart 2000) and EVS (Halman 2001) data employed in the studies of well-being and social capital to look more directly at the links between diversity and social capital. The memberships variable, in the sample of 117 nation-waves, has insignificant positive correlations with each of the ethnic, linguistic and religious diversity ('fractionalization') measures of Alesina et al (2002). The trust variable has insignificant correlations with religious diversity (positive) and linguistic diversity (negative), and a significant negative correlation with ethnic diversity. Thus if trust is explained solely by ethnic diversity, the coefficient is significantly negative. However, if trust is explained by an equation including governmental quality and ethnic diversity, the effect of governmental quality is strongly positive, while ethnic diversity no longer has a significant effect. Thus, as suggested before, the links between social capital and diversity seem to depend very much on the institutional and governmental context. This suggests that by one means or another public policies are central to the equation.

Two new Canadian surveys, the 2003 General Social Survey and large post-censal Ethnic Diversity Survey, should permit such differences to be much better described and explained. Large samples, set in a census context so that community-level variables can be properly defined, are crucial to unearth what characterizes communities that succeed in making diversity an opportunity rather than a threat. Better understanding these issues in an international comparative context is likely to require similar data for other countries. In the meantime, my reading of the international evidence suggests that the interpretation of Costa and Kahn should be treated as specific to the United States, since as yet it has no significant echo in the international data.

3. Implications for Research and Policy: Questions for Discussion

1. What sources of evidence are already available, in OECD member countries, to permit the linkages between social capital and immigration to be better understood in those countries, and better compared across countries?
2. The effects of diversity appear to be diverse. To what extent is this likely to be the consequence of identifiable differences in the levels and nature of social capital in the receiving communities?
3. Or the consequence of the differing backgrounds, education and social capital possessed by different cohorts and sources of migrants?
4. Or the consequence of differing policy frameworks of the receiving nations?
5. Or the consequence of the pace and local concentration of migrant flows?
6. What can be done to increase the comparability among countries, and among receiving communities within countries, of the data relating to community-level measures of social capital, of the structure of migratory flows, and of the interactions between the two?
7. Much attention is paid, in the media and hence in public policy, to times and places where ethnic tensions between migrant groups, or between migrants

and longer-established local residents, have exploded into violence. Should studies of these problem cases been given primary importance in the research agenda?

8. Or might it be better instead to focus on a much larger set of communities, with a much broader and more favourable set of outcomes, with a view to identifying which factors appear most likely to differentiate the successes and the failures?
9. To what extent are the current data in member countries adequate to understand the interactions between social capital and immigration?
10. Are there enough common interests across countries, and is the experience of other countries likely to be informative enough, to support greater efforts to develop some agreed guidelines for data collection among OECD member countries interested in these issues?
11. Is research on the linkages between social capital and immigration held back by political sensitivities in some member countries? If so, does research into the social capital consequences of migration pose more or fewer difficulties than the study of labour market consequences? Is the reticence in either case due to the perception that some research results might fuel a backlash against immigration or immigrants?
12. Is research on the linkages between social capital and immigration held back by lack of agreement among researchers about the usefulness of such research? If so, is this an inevitable consequence of research spanning several disciplines?
13. If the notions of integration and assimilation can be usefully distinguished, as argued by several scholars quoted above, is there a policy case to be made for the integrationist model? Or does what's best differ very much from country to country? If so, what are the conditions to favour one strategy over the other?

Notes

[1]Department of Economics, University of British Columbia and Visiting Special Adviser, Bank of Canada. Issues paper for the OECD/PRI conference on Immigration and Social Capital, November 23-25, 2003. Parts of section 2 are based on a paper prepared for the 75th anniversary conference of the University of Tilburg, March 2003. The opinions expressed are those of the author. Please send comments and suggestions to john.helliwell@ubc.ca.

[2]See McCallum (1995), Chen (2003), Balistreri and Hillberry (2001), Anderson and van Wincoop (2003), Helliwell (1998, 2000, 2002a)

[3]Frenette and Morisette (2003) report than the earnings of recent cohorts of migrants have converged much more slowly to population averages than did those of previous generations of migrants. Their low earning parallel those of young

male labour market entrants in general. Hou and Picot (2003) report that these results do not in general depend on whether the migrants are concentrated in local enclaves, although the enclaves share in the poor labour market outcomes of recent migrants. Recent research based on test scores suggests that the lower incomes of recent migrants may explained by their lower educational attainments, and are eliminated as fast as the knowledge gap is closed.

References

Alesina, A., A. Devleeschauwer, W. Easterly, S. Kurlat and R. Wacziarg (2002) "Fractionalization." NBER Working Paper No. 9411 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).

Anderson, James E. and Eric van Wincoop (2003) "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle." American Economic Review.

Balistreri, Edward J. and Russell H. Hillberry (2001) "Trade Frictions and Welfare in the Gravity Model: How Much of the Iceberg Melts?" (Purdue University and the U.S. International Trade Commission)

Brubaker, William R. "Citizenship and Naturalization" in William Brubaker, ed. Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America (New York: University Press of America).

Burvill, P.W. (1998) "Migrant Suicide Rates in Australia and in Country of Birth." Psychological Medicine 28(1): 201-8.

Chen, Natalie (2003) "Intra-National Versus International Trade in the European Union: Why Do National Borders Matter?" Journal of International Economics

Costa, Dora L. and Mathew E. Kahn (2003) "Civic Engagement and Community Hetyerogeneity: An Economist's Perspective." Perspectives on Politics: 103-11.

Fennema, M. and J. Tillie (1999) "Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks." Journal of Ethnic and Migration Studies 25 (4): 703-26.

Fennema, M. and J. Tillie (2001) "Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups." Connections 24(1): 26-41.

Ferrada-Noli, M. (1997) "Health and Socio-Economic Indicators in Psychiatric Catchment Areas with Divergent Suicide Rates" Psychological Reports 81(2): 611-19.

Fischer, David H. (1989) Albion's Seed: Four British Folkways in America. (New York: Oxford University Press).

Frenette, Marc, and René Morissette (2003) "Will They Ever Converge? Earnings of Immigrant and Canadian-Born Workers Over the Last Two Decades." (Ottawa: Statistics Canada Analytical Studies Branch Research Paper Series at www.statcan.ca/english/IPS/Data/11F0019MIE2003215.htm)

Halman, Loek (2001) The European Values Study: A Third Wave. (Tilburg: Work and Organization Research Centre)

Head, Keith, and John Ries (1998) "Immigration and Trade Creation: Evidence From Canada." Canadian Journal of Economics 31(1): 47-62

Heath, Joseph (1997) "Immigration, Multiculturalism, and the Social Contract" Canadian Journal of Law and Jurisprudence 10 (2): 343-61.

Helliwell, John F. (1996) "Do Borders Matter For Social Capital? Economic Growth and Civic Culture in U.S. States and Canadian Provinces." NBER Working Paper No. 5863 (Cambridge: National Bureau of Economic Research). Subsequently published in Lars Osberg, ed. The Economic Implications of Social Cohesion (Toronto: University of Toronto Press, 2003) 19-42.

Helliwell, John F. (1998) How Much Do National Borders Matter? (Washington DC: Brookings Institution Press).

Helliwell, John F. (2002a) Globalization and Well-Being. (Vancouver: UBC Press).

Helliwell, John F. (2002b) "How's Life? Combining Individual and National Variables to Explain Subjective Well-Being. NBER Working Paper No. 9065 (Cambridge: National Bureau of Economic Research). (subsequently published in Economic Modelling)

Helliwell, John F. (2003) "Social Capital and Well-Being: Does Suicide Pose a Puzzle?"

Hou, Feng, and Garnett Picot (2003) "Visible Minority Neighbourhood Enclaves and Labour Market Outcomes of Immigrants." (Ottawa: Statistics Canada Analytical Studies Branch Research Paper Series at www.statcan.ca/english/IPS/Data/11F0019MIE2003204.htm)

Inglehart, Ronald, et al (2000) World Values Surveys and European Values Surveys, 1981-1984, 1990-1993, and 1995-1997 (Computer File) ICPSR Version. (Ann Arbor, Michigan: Inter-university Consortium for Political and Social Research).

Kapur, Devesh (2001) "Diasporas and Technology Transfer." Journal of Human Development 2(2): 265-86

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobatoni (1999a) "Aggregating Governance Indicators." World Bank Policy Research Department Working Paper 2195.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobatoni (1999b) "Governance Matters." World Bank Policy Research Department Working Paper 2196.

Keller, Wolfgang (2002) "Geographic Localization of International Technology Diffusion." American Economic Review 92 (1): 120-42.

Kliewer, E. (1991) "Immigrant Suicide in Australia, Canada, England and Wales, and the United States." Journal of the Australian Population Association 8(2): 111-28.

Kymlicka, Will (1998) Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada. (Toronto: Oxford University Press).

McCallum, John (1995) "National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns." American Economic Review 85: (June): 615-23.

Miguel, Edward (2003) "Tribe or Nation? Nation-Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania." (UC Berkeley: Department of Economics)

Miguel, Edward, and Mary-Kay Gugerty (2002) "Ethnic Diversity, Social Sanctions and Public Goods in Kenya" (UC Berkeley: Department of Economics)

Organization for Economic Cooperation and Development (2001) The Well-Being of Nations: The Importance of Human and Social Capital (Paris: OECD)

Potter, L.B. et al (2001) "The Influence of Geographic Mobility on Nearly Lethal Suicide Attempts." Suicide and Life-Threatening Behavior 32(1 Suppl): 42-8.

Putnam, Robert D. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. (New York: Simon & Schuster).

Rice, Tom W., and Jan L. Feldman (1997) "Civic Culture and Democracy From Europe to America" Journal of Politics 59(4): 1143-72.

Soroka, Stuart N., John F. Helliwell, and Richard Johnston (2003) "Modelling Trust" In Richard Johnston and Fiona Kay, eds., Diversity, Social Capital and the Welfare State. (Vancouver: UBC Press, forthcoming)

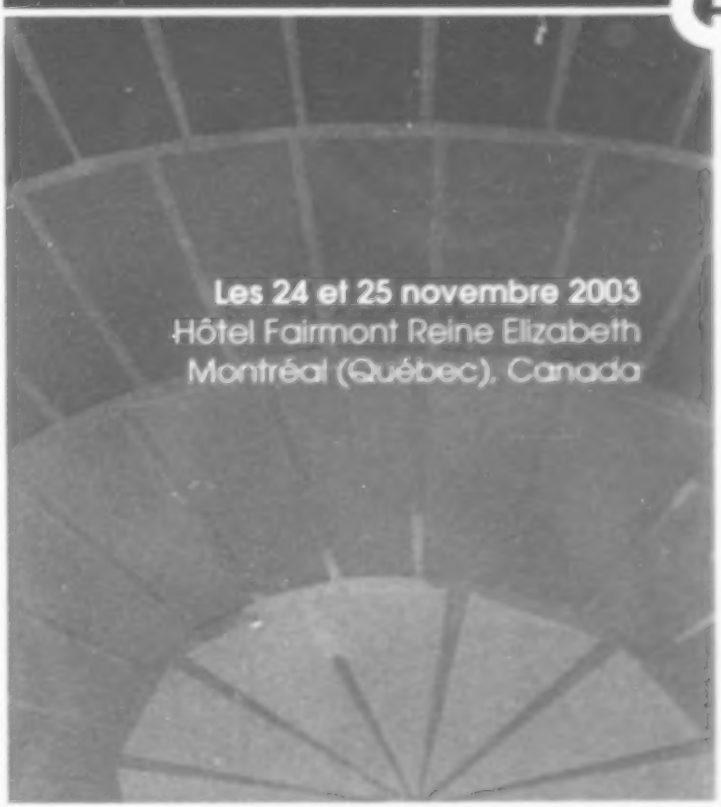
Government of Canada | Gouvernement du Canada

OECD | OCDE

Les possibilités et défis de la diversité : Un rôle pour le capital social?

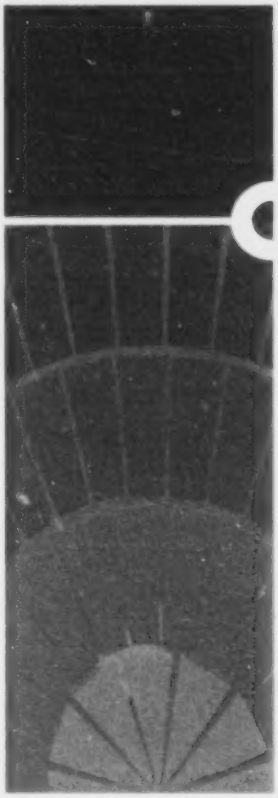
Conférence internationale

Documents d'information



Canada

L'administration de la diversité et de l'intégration des immigrants est depuis de nombreuses années l'objet de recherches et d'intérêt politique soutenu au sein des pays de l'OCDE. Jusqu'à récemment, toutefois, nous nous sommes peu penchés sur l'influence du capital social sur le processus d'intégration.



Organisée par le Projet de recherche sur les politiques du Gouvernement du Canada, conjointement avec l'OCDE et d'autres partenaires fédéraux, cette conférence veut examiner le rôle que joue le capital social dans l'intégration des immigrants et des communautés ethniques, et identifier les possibilités et les défis d'une telle perspective pour les politiques publiques.

- Quelles sont les différentes manifestations du capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité, et comment opèrent-elles?
- Quel rôle précis joue le capital social dans la participation sociale, économique et politique des immigrants et des communautés ethniques?
- Quelles leçons peut-on tirer pour l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques?

La compilation de ces documents d'information est à l'usage exclusif de la conférence de Montréal. Veuillez ne pas citer ou circuler l'information. Les opinions exprimées dans ce document sont ceux des auteurs seulement et ne représentent pas nécessairement la position du gouvernement du Canada.

Contenu

Document d'information pour la conférence

Session 1 Définir le capital social dans un contexte d'élaboration de politiques visant l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité

Le capital social : établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques

Session 2 Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité: La participation économique

Capital social et résultats économiques des immigrants et des minorités ethniques

Session 4 Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité: Les communautés et les dynamiques de quartier

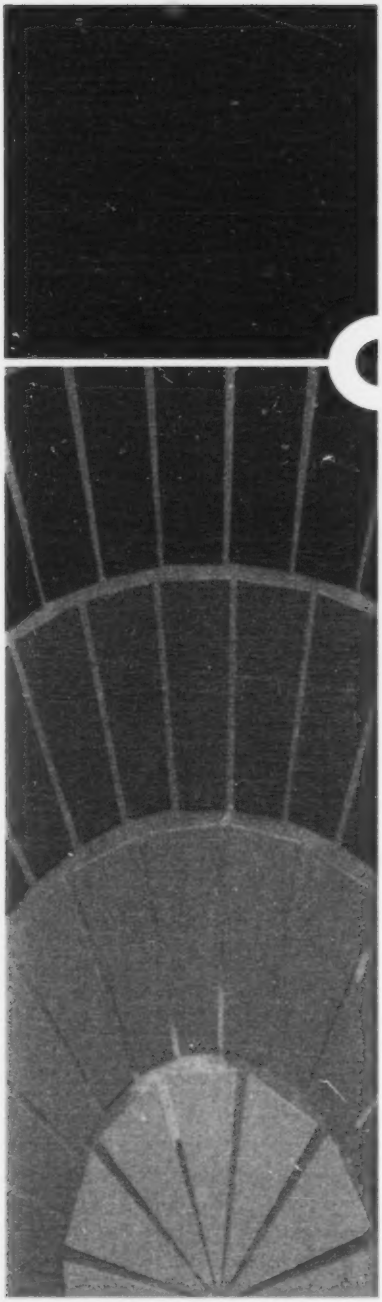
Le rôle des villes dans l'intégration des immigrants

Session 5 Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité: La participation civique et politique

Capital social et intégration politique des immigrants

Session 6 Le rôle du gouvernemetn et des intervenants

Immigration et capital social : synthèse des questions de fond



Document de fond pour la conférence

Projet de recherche sur les politiques

DOCUMENT DE FOND

Les Possibilités et les défis de la diversité : Un rôle pour le capital social?

Introduction

Les pays de l'OCDE sont, par suite de la migration, de plus en plus diversifiés sur le plan ethnique, culturel et religieux. Les responsables de l'élaboration des politiques font toujours face aux possibilités aussi bien qu'aux défis que pose l'objectif de la pleine participation des immigrants et des membres des communautés ethniques. Si les processus d'intégration des immigrants et de gestion de la diversité intéressent depuis longtemps les chercheurs et les responsables des politiques, ce n'est que tout récemment que l'on a commencé à se pencher sur l'influence positive ou négative du capital social à cet égard.

Possibilités et défis de la diversité liée à la migration

La migration fera de plus en plus partie de la réalité de la plupart des pays de l'OCDE. De plus, les immigrants proviennent d'un plus grand nombre de pays, apportant ainsi une plus grande diversité de langues, de cultures et de religions. Ce phénomène s'accompagne, bien sûr, de possibilités et de défis correspondants.

Par exemple, les immigrants apportent avec eux bon nombre d'avantages économiques. Ils constituent, entre autres, un important réservoir de main-d'œuvre et de compétences, et ils offrent des possibilités d'accès à des réseaux internationaux qui peuvent devenir vitales dans une économie qui se mondialise de plus en plus. En outre, les pays membres de l'OCDE ont des populations vieillissantes. L'immigration ne résoudra certes pas tous les problèmes de politiques publiques qu'engendre ce phénomène, mais elle peut contribuer à atténuer certains effets de la dénatalité et du déclin de la population active.

Plusieurs pays de l'OCDE traditionnellement fermés à l'immigration réexaminent maintenant leurs politiques. D'autres sont forcés de constater que les mesures prises en vue d'intégrer les immigrants n'ont donné jusqu'à maintenant que des résultats partiels. Ils cherchent donc à mettre en œuvre des politiques efficaces qui permettront d'intégrer les nouveaux arrivants et de gérer la diversité ethnoculturelle croissante.

L'intégration est le processus par lequel les immigrants, ou les groupes d'immigrants, et la société d'accueil en viennent à former un tout. C'est un processus bidirectionnel auquel participent tant les nouveaux venus que la société d'accueil. L'intégration dépend non seulement de la volonté des immigrants de créer des liens avec la société d'accueil, mais aussi de la volonté de la société d'accueil d'accepter les nouveaux arrivants et de leur tendre la main. Qui plus est, comme les pays de l'OCDE connaîtront vraisemblablement une diversité ethnoculturelle sans cesse croissante, les responsables des politiques publiques et des programmes seront contraints de trouver de nouvelles façons non seulement d'intégrer les nouveaux arrivants mais aussi de gérer efficacement cette diversité.

À ce jour, le discours en matière de politiques sur l'intégration des immigrants a fortement mis l'accent sur le rôle du capital humain (c'est-à-dire l'éducation et l'acquisition de compétences linguistiques). N'ayant pas accès à une formation linguistique en milieu de travail ou à des mécanismes efficaces d'évaluation et de reconnaissance de leurs antécédents scolaires, plusieurs nouveaux arrivants rencontrent de sérieux obstacles d'intégration au marché du travail. Cela dit, les politiques en matière de capital humain ne sont pas une panacée et ne peuvent, à elles seules, résoudre tous les défis que posent l'intégration et la diversité. Il peut donc être utile d'ajouter le capital social aux instruments d'élaboration des politiques publiques.

Travailler avec le capital social

S'il y a déjà longtemps que circule l'idée voulant que la nature et la qualité des relations sociales influent considérablement sur le bien-être des individus, des communautés et des sociétés, ce n'est que récemment qu'on a pensé à les assimiler à des ressources en capital potentiellement productives au regard de résultats donnés. Mais qu'est-ce que le capital social? Comme le faisaient remarquer Woolcock et Narayan (2000 : 3), « (traduction) le fondement même du capital social réside dans le fait que la famille, les amis et les collègues constituent un atout important, sur lequel on peut compter en période de crise, qui est en soi une source de plaisir ou que l'on peut mettre à contribution pour en tirer profit. » Qu'il s'agisse d'un appui dans les moments difficiles, de la recherche d'un nouvel emploi ou simplement d'amis avec qui passer une soirée en ville, il est important d'avoir des contacts. Ce qui vaut pour une personne vaut également pour les collectivités : celles qui ont davantage de réseaux sociaux sont mieux placées pour relever les défis auxquels elles sont confrontées. Les politiques publiques peuvent jouer un rôle important en permettant que soient mises en place les conditions nécessaires pour que le capital social puisse prospérer dans une société donnée.

Davantage de capital social n'est pas toujours souhaitable, cependant. Celui-ci peut engendrer des effets positifs et négatifs. Le fait de disposer d'un réseau de contacts peut conférer, entre autres avantages, l'accès à l'information, à l'influence et à la solidarité. Mais il y a aussi plusieurs effets néfastes possibles. En

fait, certains réseaux sociaux, comme les cellules terroristes ou les groupes criminels, peuvent même utiliser leur capital social à des fins destructrices et indésirables. De la même façon, on peut aussi noter l'exclusion des étrangers des ressources contrôlées par les membres du réseau, des contraintes excessives sur les membres du réseau (en particulier dans les réseaux très unis), ou l'exploitation peu scrupuleuse du succès d'autres membres du réseau dans des groupes marqués par un niveau élevé de solidarité (Portes, 1998 : 15-18). L'un des grands défis des responsables de l'élaboration des politiques en matière de capital social est de trouver divers moyens d'en exploiter les aspects positifs et d'en minimiser les aspects négatifs.

Rôles possibles du capital social dans l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité

La relation entre le capital social et l'inclusion des immigrants est complexe. Les individus tissent leurs réseaux chacun à leur manière et les divers réseaux peuvent revêtir des caractéristiques bien différentes. En outre, selon les circonstances sociales, la même forme de capital social peut soit favoriser, soit entraver le processus d'établissement des immigrants dans un pays donné. Le degré de participation de ceux-ci à la société d'accueil dépend du type de capital social qu'ils sont en mesure de se constituer tant au sein de la communauté ethnique que dans la société en général. De même, le degré d'engagement auquel est disposé la société d'accueil envers les nouveaux venus peut dépendre des formes existantes de capital social.

L'établissement des trois sortes de capital social suivantes s'est révélé particulièrement utile pour comprendre les sources et les effets du capital social : le capital social *qui unit*, le capital social *qui lie* et le capital social *qui relie*. (Woolcock, 1999). Le capital social qui unit désigne les relations au sein de groupes relativement homogènes, telles celles qui existent au sein d'une famille ou d'un groupe ethnique. Le capital social qui lie désigne des relations plus hétérogènes, telles celles qui existent entre groupes ethniques. Le capital social qui relie s'applique aux relations qui existent entre les diverses couches sociales dans une hiérarchie où les groupes accèdent différemment au pouvoir, au statut social et à la richesse. Dans les sociétés multiculturelles, il est essentiel de reconnaître les différences entre le capital social qui unit et celui qui lie lorsqu'on cherche à comprendre la dynamique de la relation entre le capital social et l'intégration des immigrants.

Par exemple, le capital social que constituent les liens affectifs qui unissent les membres des communautés ethniques peuvent offrir un vaste éventail de ressources et d'appui qui est vital à la réinstallation et à l'adaptation des nouveaux immigrants. Ainsi, au fil des générations, certains groupes ethniques concentrés dans les régions urbaines et étroitement unis entre eux ont bâti une infrastructure

d'entreprises et de services sociaux parallèles à ceux de la société, ce que Breton (1964) désigne « la complétude institutionnelle ». Les liens entre les membres d'une communauté ethnique peuvent représenter une source précieuse de renseignements sur le marché du travail local. Ils peuvent également servir de filet de sécurité sociale en permettant d'assurer la satisfaction des besoins matériels et financiers dans les périodes difficiles ainsi que le soin des enfants et des personnes âgées (Abrams et Bulmer, 1986).

Ces liens peuvent toutefois devenir un obstacle à la cohésion sociale dans certains cas. Des communautés ethniques relativement homogènes peuvent se caractériser par un niveau de confiance élevé et des normes de coopération étroite au sein de la communauté, tout en maintenant de faibles niveaux de confiance et de coopération avec le reste de la société. Même si des liens d'unité solides apportent à certaines communautés ou à des groupes particuliers un sentiment d'identité et de but commun, en l'absence de capital social qui lie et permet de transcender les divers groupes d'appartenance (fondés, par exemple, sur l'appartenance religieuse ou ethnique ou sur le statut socioéconomique), les réseaux tissés serrés peuvent mener à la poursuite d'intérêts personnels et à l'exclusion systématique des étrangers (Portes et Landolt 1996).

Si les réseaux ethniques peuvent aider les immigrants à s'adapter lorsqu'ils arrivent au pays (Banque mondiale), c'est le capital social qui lie qui leur permettra de participer pleinement à la vie économique et sociale de leur pays d'adoption. Ce type de capital social leur sera essentiel pour étendre leurs réseaux au-delà de leur communauté ethnique et s'intégrer à la société d'accueil. Ils pourront ainsi élargir leurs perspectives économiques et sociales. La recherche a d'ailleurs démontré qu'en matière d'avancement professionnel, le facteur qui importe le plus est le capital social qui lie (Friedman et Krackhardt, 1997).

Les bienfaits du capital social qui lie ne profitent pas seulement aux immigrants qui établissent des relations hétérogènes, mais aussi à la société d'accueil. Les immigrants et les membres des minorités ethniques ne sont pas seulement bénéficiaires du capital social : ils y contribuent tout autant. En effet, les réseaux que les immigrants ont établis dans leur pays d'origine peuvent avoir des retombées sur la société d'accueil, dans un contexte où les nations essaient de se tailler une place dans l'économie mondiale. De même, la diversité qu'apportent les nouveaux arrivants peut renforcer la vie communautaire et la résistance aux défis économiques dans la société d'accueil.

Pour accumuler du capital social, il faut que les immigrants soient prêts à établir des liens avec la société et, surtout, que celle-ci soit prête à accepter les immigrants. Ceux-ci sont parfois exclus de la société à cause de leur race ou de leur appartenance ethnique ou religieuse (Isajiw, 1999). L'attitude générale envers les immigrants varie selon le climat social, économique et politique qui prévaut

dans la société d'accueil et à échelle internationale. Dans la plupart des pays occidentaux, par exemple, les débats entourant les divers aspects de la démocratie multiculturelle se sont intensifiés depuis les événements du 11 septembre (Tillie, 2003).

Lorsqu'on examine la dynamique du capital social dans le contexte de l'intégration et de la diversité, il faut garder à l'esprit que les membres des minorités ethnoculturelles n'expérimenteront pas tous pareillement ces processus. Les différences entre les sexes, par exemple, peuvent influer considérablement sur l'expérience que font les individus et les familles du processus d'intégration sociale, surtout en ce qui concerne leurs réseaux potentiels de soutien social et les modes de participation communautaire accessibles aux immigrants et aux membres des minorités ethnoculturelles. Par exemple, les données obtenues à la suite du Mexican Migration Project ont mené Livingston (2002) indiquent que pour les immigrantes, le capital social au sein des communautés ethniques peut, en fait, perpétuer les rôles traditionnels et, ce faisant, les inégalités salariales fondées sur le sexe.

Le capital social, sous ses diverses formes, peut donc jouer un rôle important dans l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité. Pour mieux comprendre cette dynamique, il peut être utile d'examiner le rôle que joue le capital social dans la vie quotidienne des minorités ethnoculturelles, que ce soit au travail ou à l'école, dans le quartier ou au moment d'exercer leur droit de vote.

Le capital social et la participation économique

Les gouvernements des pays de l'OCDE cherchent à éliminer les obstacles à la pleine participation économique des immigrants et des membres des minorités ethnoculturelles, en particulier par une meilleure intégration au marché du travail. Comme il a déjà été mentionné, il est généralement reconnu que l'éducation, les compétences linguistiques et la reconnaissance des titres de compétence sont des aspects importants à ce chapitre. Il peut être important toutefois d'examiner en détail le rôle du capital social comme facteur pouvant favoriser ou entraver la pleine participation économique.

Dans son document de travail sur la thématique de la conférence (Li, 2003), Peter Li explore diverses thèses de recherche relatives aux coûts et aux avantages possibles du capital social pour le bien-être économique des immigrants et des minorités. Toutes les approches convergent sur le fait que les communautés ethnoculturelles riches en capital social qui unit jouent un rôle important en ce qui concerne les perspectives d'emploi initiales des nouveaux immigrants. On note toutefois des divergences de vues quant à savoir si les communautés ethnoculturelles constituent un tremplin vers la réussite économique ou plutôt un piège dont quelques-uns seulement pourront aisément s'échapper. Selon la thèse

qui reflète le mieux la dynamique du capital social dont il s'agit, les gouvernements et les intervenants pourront décider de poursuivre des orientations stratégiques très différentes.

Le capital social, les perspectives de vie et les résultats scolaires chez les enfants et les jeunes

Stolle and Hooghe (2002) avancent que l'intégration de modes de comportement liés au capital social se fait dans les toutes premières années, au sein de la famille, à l'école, dans les groupes de pairs et les associations de jeunes. Ces dernières, par exemple, entraînent la création de réseaux par l'entremise desquels les membres pourront être éventuellement recrutés pour d'autres activités plus tard dans la vie. De même, un jeune qui fréquente des personnes ayant des antécédents socioéconomiques et ethnoculturels variés réussira souvent à établir des habitudes de capital social qui lie et sera plus enclin à faire confiance de façon générale. Les interventions stratégiques qui visent la formation de capital social chez les immigrants et dans la société d'accueil, dans une optique d'intégration sociale et de gestion de la diversité, devraient donc s'articuler autour des expériences que vivent les enfants et les jeunes.

Bien qu'il soit important d'établir assez tôt dans la vie des modèles et des relations de type capital social qui lie, il ne faut pas sous-estimer l'influence qu'exerce le capital social qui unit sur les résultats scolaires des enfants et des jeunes. James Coleman (1988) a constaté que la qualité des liens entre parents et enfants joue un rôle primordial à cet égard. Dans une étude portant sur les étudiants américains, il a constaté que ceux qui provenaient de familles à faible niveau de capital social risquaient davantage d'obtenir de mauvais résultats scolaires et de décrocher au cours du cycle secondaire. Coleman a aussi noté que les étudiants provenant de familles qui appartenaient à des communautés tissées serrées avaient des résultats scolaires plus élevés, car les autres membres de la communauté jouaient un rôle clé en renforçant les attentes des parents face aux résultats scolaires de leurs enfants.

Cela dit, les recherches actuelles sur le capital social ne portent la plupart du temps que sur les adultes, et même lorsque les enfants et les jeunes y sont inclus, ils sont souvent vus comme des bénéficiaires passifs du capital social transmis par les parents et l'école plutôt que comme des participants actifs pouvant constituer leurs propres réserves de capital social (Morrow, 1999). Les politiques et les programmes qui sont conçus unilatéralement et selon des voies hiérarchiques, qui visent la socialisation des enfants et des jeunes par l'intégration de modèles particuliers de formation de capital social et qui ne considèrent pas les jeunes gens comme des participants actifs, ne seront peut-être que partiellement efficaces.

Il faudra pousser plus loin la recherche sur la diversité des modes de formation du capital social et ses répercussions sur les perspectives de vie et les résultats scolaires, en fonction des milieux ethnoculturels et des situations d'immigration. Des programmes et des politiques qui seraient uniformément conçus pourraient ne pas être les meilleurs possible.

Le capital social et la dynamique communautaire

C'est à l'échelle locale que se poursuivent les processus d'intégration des immigrants et les conditions varient considérablement d'un endroit à l'autre. C'est pourquoi, si l'on veut élaborer des politiques et des programmes fructueux, il est essentiel de comprendre les relations entre le capital social et la dynamique des communautés concernées.

Putnam (2000, 301-318) soutient que les quartiers à capital social élevé sont plus propres, plus accueillants et plus sécuritaires que les autres. Ils permettent un maximum de liens informels avec les voisins, ce qui aboutit à l'établissement d'un réseau fondé sur la confiance et sur des valeurs communes, qui aidera à surmonter les épreuves dans les moments difficiles. Briggs (1997) souligne toutefois que les lignes de faille attribuables aux divisions sociales, telles que l'ethnicité, les inégalités liées au sexe et au statut social, risquent de revêtir une importance beaucoup plus grande que le lieu géographique en soi (contrairement aux perceptions habituelles que l'on peut avoir de la communauté), en particulier pour les professionnels qui disposent de réseaux plus vastes, pour leurs fins personnelles. Bâtir des communautés inclusives pourra donc exiger des efforts particuliers en vue de rapprocher les différents sous-groupes. À cette fin, le rôle des pouvoirs publics pourrait être de soutenir et de favoriser une dynamique plus inclusive au sein des communautés et entre celles-ci.

Ray (2003) souligne que les gouvernements locaux jouent un rôle capital dans l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité, mais que ce rôle est trop souvent sous-estimé. Les pouvoirs municipaux doivent assurer l'égalité d'accès aux biens et services publics des divers quartiers. L'infrastructure de transport urbain conditionne grandement le niveau d'accès des nouveaux immigrants aux perspectives d'emploi et aux services publics. Les gouvernements municipaux et les instances décisionnelles sont maintenant plus accessibles à la participation des groupes traditionnellement exclus, bien que nombre d'obstacles subsistent encore. La gestion du logement social, les plans d'aménagement urbains, la police, les conseils scolaires, les services de transport en commun et les projets inclusifs de développement économique sont tous des aspects inhérents à la dynamique de la communauté locale qui ont des incidences importantes sur l'inclusion sociale des minorités ethnoculturelles.

Le capital social et la participation politique

Comme nous le rappelle Jean Tillie dans son document thématique (Tillie, 2003), l'intégration politique est un concept multidimensionnel. Les diverses approches mettront l'accent sur diverses caractéristiques ou mesures du degré d'intégration politique. Par exemple, les approches égalitaires mesurent le niveau d'intégration pour ce qui est de la pleine jouissance des droits civils, sociaux et politiques des membres des minorités ethniques (que ce soit au sens officiel étroit ou celui de plein exercice de ces droits), tandis que les approches communautaires s'intéresseront plutôt à mesurer le sentiment d'appartenance à la communauté nationale et le degré d'acceptation des normes et des valeurs nationales.

Il existe encore très peu d'études portant sur l'ensemble des questions liées à l'intégration citoyenne et politique des membres des minorités ethnoculturelles, mais on note une hausse du nombre d'écrits portant sur la participation structurée en matière d'exercice du droit de vote, de militantisme au sein des partis politiques et de représentation dans les instances décisionnelles et parlementaires. Dans la plupart des pays de l'OCDE, on constate en général une faible participation politique structurée chez les immigrants de première génération. Ce phénomène est généralement attribué à la discrimination et aux obstacles à la participation auxquels se heurtent les minorités, à la tiédeur des grands partis politiques à l'égard des nouveaux arrivants et à l'absence de structures pouvant encourager les membres des groupes ethnoculturels à participer au processus électoral (Simard, 2002).

Quel rôle le capital social pourrait-il jouer face aux défis de la pleine participation politique? Tillie (2003) affirme que la présence de communautés ethnoculturelles disposant de réseaux multiples et interreliés peut jouer un grand rôle en leur permettant de se faire entendre sur le plan politique, ce qui peut en retour se traduire par une augmentation de la confiance générale et une meilleure intégration au système politique établi, à la condition évidemment que les dirigeants communautaires puissent y participer pleinement. Dans une étude comparative de la participation politique des réseaux ethniques à Amsterdam, Tillie conclut que la présence de capital social constitué de liens tissés serrés peut être un préalable à une intégration politique réussie, mais qu'il faut peut-être également une juste mesure de capital social qui unit et de capital social qui lie.

La vigueur du capital social peut ne pas suffire à surmonter toutes les difficultés que rencontrent les minorités ethnoculturelles en matière de participation à la vie politique. Simard (2002) fait remarquer, par exemple, que les minorités ethnoculturelles au Canada ne sont pas toutes traitées également; les minorités visibles se situent loin derrière les autres groupes ethniques en ce qui concerne la participation à la vie politique. Cet exemple illustre l'importance de saisir, dans toutes ses nuances, le rôle du capital social à cet égard.

Le rôle du gouvernement et des intervenants

Que signifie, aux fins de l'élaboration des politiques et des programmes, la reconnaissance du rôle que joue le capital social dans l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité? Il est indéniable que le gouvernement peut contribuer à constituer et à développer le capital social pour favoriser la réussite de l'intégration des immigrants et la compréhension mutuelle entre les groupes ethnoculturels. Les écoles, par exemple, peuvent jouer un rôle déterminant dans la constitution de capital social en inculquant des habitudes de participation citoyenne et politique chez les enfants et les adolescents. Les écoles et les institutions du savoir sont aussi devenues des acteurs importants dans les réseaux denses en capital social, de par leur association avec des parents, des organismes privés et des anciens étudiants.

Les gouvernements doivent examiner l'importance du « capital social qui lie » dans les politiques qui visent à favoriser l'inclusion de groupes variés tout en préservant les liens d'appartenance culturelle ou autre, dans les programmes d'enseignement, d'emploi et de mixité résidentielle accrue. Ils doivent, à cet égard, s'assurer que la pression du changement demeure tolérable, compte tenu de la capacité de composer avec le processus de construction et de destruction du capital social.

Cela dit, le capital social peut être un moyen de parvenir à une fin, mais non une fin en soi. Il est davantage un moyen ou une démarche facilitant l'accès à diverses formes de ressources et d'appui présentes dans les réseaux de relations sociales. Les gouvernements et les intervenants ne devraient donc pas tenter d'élaborer une politique sur le capital social en soi, mais plutôt mettre l'accent sur le rôle éventuel de facilitation du capital social, en tant que ressource et démarche, pour atteindre les objectifs des politiques et des programmes, par exemple, l'intégration des immigrants, la gestion de la diversité, la participation à l'économie ou l'amélioration de l'éducation et de la santé.

Les responsables des politiques doivent, par ailleurs, reconnaître que davantage de capital social ne donnera pas nécessairement de meilleurs résultats. Celui-ci peut parfois avoir des effets négatifs ou nuisibles. Et même lorsque ses effets sont positifs, il ne suffit pas toujours en soi pour atteindre des objectifs. Nous ne pouvons peut-être pas simplement « activer » ou « désactiver » le capital social pour parvenir aux effets désirés; il constitue uniquement un élément dans un univers de processus sociaux complexes. Il peut se révéler un complément utile ou un moyen de renforcer d'autres instruments et d'autres ressources dans l'atteinte des objectifs des politiques et des programmes, mais uniquement si ces instruments et ces ressources sont en place. Dans le domaine de l'intégration des immigrants, par exemple, le capital social peut s'ajouter à d'autres instruments d'intégration

comme la formation linguistique ou l'évaluation et la reconnaissance des titres de compétence.

Il ressort par conséquent que l'on pourrait entreprendre les démarches nécessaires pour mieux intégrer une optique de capital social à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes divers. Alors que bon nombre de politiques et de programmes intègrent déjà des éléments du capital social (par exemple, des pratiques favorisant sa formation, notamment les partenariats intersectoriels, sont souvent des préalables au financement de projets), on pourrait néanmoins effectuer un suivi systématique de l'utilisation du capital social dans l'atteinte des résultats des programmes. À cette fin, les responsables de l'élaboration des politiques peuvent participer davantage à l'établissement et à l'amélioration des instruments de mesure et des indicateurs du capital social et évaluer ses effets sur les résultats des programmes. L'identification des effets du capital social sur les résultats des programmes en place permettrait, en outre, de les reproduire dans d'autres. De même, il est important d'éviter que les programmes et les politiques de l'État aient des objectifs contradictoires quant aux façons d'intégrer le capital social ou de l'influencer. Des interventions gouvernementales apparemment distinctes (par exemple, dans le domaine du transport ou du logement) peuvent en fait compromettre les ressources en capital social sur lesquelles comptent d'autres programmes pour atteindre leurs objectifs.

Comme la plupart des problèmes économiques et sociaux sont interreliés, leur solution exige forcément une action coordonnée et la collaboration des partenaires. Les organisations non gouvernementales (églises, syndicats, regroupements d'employeurs et autres acteurs de la société civile) exercent une influence sur l'efficacité des politiques. Miser sur la capacité des organisations locales et soutenir celles-ci peut être indispensable à l'élaboration d'une approche coordonnée de mise en oeuvre des programmes.

Conclusion

Le rôle du capital social comme instrument permettant de faciliter une société plus inclusive mérite qu'on s'y attarde. Organisée par le Projet de recherche sur les politiques du gouvernement du Canada, conjointement avec l'OCDE et d'autres partenaires fédéraux, la conférence internationale examinera le rôle que joue le capital social dans la participation à la vie sociale, économique et politique des diverses communautés ethnoculturelles ainsi que ses répercussions sur les politiques publiques. L'élaboration de politiques et de programmes efficaces exige de bien comprendre plusieurs questions fondamentales :

- Quels sont les effets combinés du capital humain et du capital social sur la participation des immigrants et des communautés ethniques au marché du travail?

- Que savons-nous de la constitution du capital social chez les enfants et les jeunes, et comment influe-t-elle sur leurs résultats scolaires et leurs perspectives de vie?
- Des formes différentes de capital social produisent-elles des formes différentes d'intégration dans les quartiers urbains?
- Le capital social peut-il être mobilisé pour améliorer la participation à la vie politique chez les nouveaux immigrants et les membres des communautés ethniques?
- De quels instruments stratégiques les gouvernements disposent-ils pour déterminer les résultats de capital social?

Ces questions, et d'autres, seront abordées au cours de la conférence par des spécialistes de renommée internationale et des hauts responsables de l'élaboration des politiques.

Renvois

Abrams, P. et Bulmer, M. *Neighbours*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

Breton, Raymond. « Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants », *American Journal of Sociology*, nº 70 (1964), p. 193-205.

Briggs, Xavier de Souza. « Social Capital and the Cities: Advice to Change Agents », *National Civic Review*, vol. 86, nº 2 (1997).

Coleman, James S. « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, nº 94 (1988), supplément, S95-S120.

Friedman, Raymond A. et D. Krackhardt, « Social Capital and Career Mobility: A Structural Theory of Lower Returns to Education for Asian Employees », *Journal of Applied Behavioral Science*, vol. 33, nº 3 (1997), p. 316-334.

Isajiw, Wsevolod W. *Understanding Diversity: Ethnicity and Race in the Canadian Context*, Toronto, Thompson Educational Publishing, 1999.

Li, Peter. « The Potential and Limit of Social Capital: Social Connectedness and Economic Outcomes for Immigrants and Ethnic Minorities », document de travail préparé pour la conférence internationale *Les possibilité et défis de la diversité : Un rôle pour le capital social?*, Montréal, Canada, 2003.

Livingston, Gretchen. « Ties That Bind: Gender, Social Capital, and Economic Outcomes among Mexican-U.S. Migrants », document présenté à la Third

Binational Conference on Mexico-U.S. Migration, Puerto Vallarta, Mexique, 15 et 16 mars 2002.

Morrow, Virginia. *Networks and Neighbourhoods: Children's and Young People's Perspectives.* Rapport préparé pour la Health Development Agency Social Capital for Health Series, Londres, Health Development Agency, 2001. http://www.hda-online.org.uk/downloads/pdfs/netneigh.pdf

Portes, Alejandro. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology,* nº 24 (1998), p. 1-24.

Portes, A. et Landolt. « The downside to social capital », *The American Prospect,* 26 (mai-juin 1996), p. 18-21, 94.

Putnam, R. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* New York, Simon Schuster, 2000.

Ray, Brian. « The Role of Cities in Immigrant Integration », *Migration Information Source,* octobre 2003. Document accessible à l'adresse : http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=167

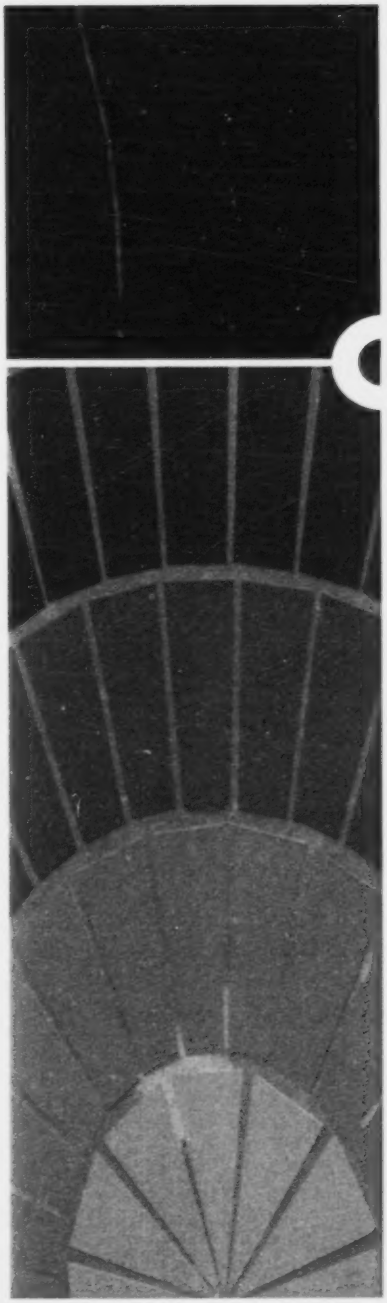
Simard, Carole. « La participation des membres des groupes ethnoculturels et des minorités visibles à la vie politique », *Horizons,* vol. 5, nº 2 (2002), p. 10-11.

Stolle, Dietlind et Marc Hooghe, « Preparing for the Learning School of Democracy: The Effects of Youth and Adolescent Involvement on Value Patterns and Participation in Adult Life », document préparé pour le collogue de l'Université McGill, *Citizenship on Trial: Interdisciplinary Perspectives on Political Socialization of Adolescents,* Montréal, Canada, 20 et 21 juin 2002.

Tillie, Jean. « Social Capital and the political integration of immigrants », document de travail préparé pour la conférence internationale *Les possibilité et défis de la diversité : Un rôle pour le capital social?,* Montréal, Canada, 2003.

Woolcock, M. et Deepa Narayan. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy », *The World Bank Research Observer,* vol. 15, nº 2 (2000).

Woolcock, M. « Social Capital: The State of the Notion », document présenté lors du colloque multidisciplinaire *Social Capital: Global and Local Perspectives,* Helsinki, 15 avril 1999.



Session 1

Définir le capital social dans un contexte d'élaboration de politiques visant l'intégration des immigrants et la gestion de la diversité

Le capital social : établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques

Robert Judge
Projet de recherche sur les politiques

Le capital social : établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques

Robert Judge[1]
Projet de recherche sur les politiques

Ces dernières années, la notion de capital social a retenu l'attention et est devenu un enjeu primordial dans les milieux universitaires et au gouvernement. Cette notion se révélera-t-elle assez solide à long terme pour les fins de la recherche et de l'élaboration de politiques? La réponse à cette question pourrait bien dépendre de quelques choix clés que nous faisons aujourd'hui quant à notre compréhension fondamentale du capital social.

Les différentes définitions de la notion de capital social et l'ambiguïté qui en découle rendent difficile l'utilisation de ce concept dans un contexte d'élaboration de politiques et de programmes. Conformément à la critique faite par Portes (1998), il se pourrait que nous soyons proches d'un point où ce terme a été appliqué à tant de contextes différents et à une telle diversité d'événements qu'il signifie à la fois tout et rien.

Le flottement actuel entourant la compréhension de cette notion refléterait simplement la précocité de son développement. Bien que l'idée selon laquelle la nature et la qualité des relations sociales ont d'importantes répercussions sur le bien-être des personnes, des collectivités et des sociétés ne soit pas récente, considérer les relations sociales comme une forme de capital potentiellement générateur de résultats est plus nouvelle. Compte tenu de la propagation et de la popularisation rapides de cette notion dans la foulée, en particulier, des travaux précurseurs de Pierre Bourdieu, James Coleman et Robert Putnam à la fin des années 1980 et au début des années 1990, on ne s'étonnera pas que certains se soient emparés de cette étiquette prestigieuse pour faire avancer leurs propres projets en se souciant peu de la précision théorique. Espérons qu'avec le temps, la rigueur et la substance de la recherche prévaudront et qu'une compréhension plus claire émergera.

Quoi qu'il en soit, même si nous nous concentrons sur ce noyau substantiel, nous pouvons observer une division significative quant à la manière dont cette notion est envisagée. D'une part, certains chercheurs conçoivent principalement le capital social en termes de structures particulières (les réseaux sociaux) et de ressources véhiculées par celles-ci. D'autre part, nombreux sont ceux qui préfèrent une définition fonctionnaliste du capital social, celui-ci consistant en ressources sociales qui rendent possibles la coopération et l'action collective. Dans la pratique, les deux approches comportent de nombreuses similitudes. Souvent, les chercheurs qui privilégient les réseaux sociaux le font précisément en raison de leur potentiel d'encourager un comportement coopératif; ceux qui adoptent une

approche fonctionnaliste du capital social identifient fréquemment les réseaux sociaux comme étant un mécanisme clé dans l'atteinte d'objectifs communs.

Néanmoins, les différences entre les deux approches ne relèvent pas uniquement de la sémantique. Le propos du présent article est de tenter de décrire en quoi cette différence de base de la conceptualisation, entre une structure et une fonction, influence la manière dont nous opérationnalisons le terme et les programmes de recherche que nous pourrions choisir afin de poursuivre l'étude du potentiel productif de ce capital. Par ailleurs, cet article tentera de proposer une base pour l'élaboration d'un cadre de référence en vue d'analyser le capital social en tirant parti des forces des deux approches.

Le parallèle avec le capital humain

Pour évaluer les avantages comparatifs des deux approches de base du capital social, il peut être utile dans un premier temps de réfléchir à ce qui en fait une forme de capital au sens large, et à la manière dont il pourrait se comparer au capital humain en particulier (voir, par exemple, Lin, 2001, ch. 2). En général, le capital est une ressource dans laquelle on peut investir, qu'il est possible d'accumuler et qu'on peut utiliser pour engendrer un flux d'avantages dans le futur. En économie, le capital désigne traditionnellement divers éléments d'actif matériels, tant privés que publics, pouvant être conçus et utilisés afin de produire des biens et des services, notamment de la machinerie, des bâtiments, des réseaux de transport et d'autres fournitures semblables.

Il y a une quarantaine d'années, la notion de capital humain a été abordée dans les travaux de Theodore Schultz et de Gary Becker. Schultz a notoirement établi le bien-fondé de l'adoption du concept de capital humain en 1960 dans son message du président à l'American Economic Association (Schultz, 1961), qui a été abondamment cité. Sa thèse centrale était que les connaissances et les compétences humaines constituaient un capital, et que le (*Traduction*) « fait de ne pas traiter les ressources humaines comme une forme de capital, comme un moyen produit de production, comme le produit d'un investissement,... était une erreur dans la période classique et une erreur flagrante de nos jours » (p. 3).

Schultz a avancé que le fait de ne pas concevoir l'acquisition de connaissances et de compétences comme un investissement, et de ne pas évaluer leur potentiel productif en tant que tel, avait amené les chercheurs et les praticiens des politiques publiques à négliger leur importance. Par exemple, réfléchissant aux travaux qu'il avait menés avec d'autres économistes après la Seconde Guerre mondiale, Schultz a noté qu'ils avaient sérieusement sous-estimé la résilience et l'efficience des pays de l'Europe de l'Ouest à se remettre de la guerre. Il a attribué leur erreur à l'importance excessive qu'ils avaient accordée à la destruction

pendant la guerre du capital matériel et à leur incapacité de comprendre le rôle du capital humain dans la production au sein d'une économie industrialisée.

Schultz a soutenu que l'augmentation de la production nationale des économies occidentales avait été en grande partie attribuable aux investissements dans le capital humain et que les investissements dans l'éducation et la formation pouvaient produire des rendements importants à long terme tant pour les personnes que pour les économies. De plus, il a avancé que l'adoption de l'optique du capital humain comportait un certain nombre de répercussions en matière de politiques publiques. Par exemple, il a fait état des lois fiscales en vigueur qui étaient discriminatoires à l'égard de l'investissement dans le capital humain aux États-Unis et il a réclamé des efforts accrus afin d'accorder des fonds aux étudiants pour qu'ils investissent dans leurs études et, ce faisant, dans leur avenir.

Au cours des décennies subséquentes, la notion de capital humain s'est révélée très utile à l'orientation de la recherche et de l'élaboration des politiques publiques (pour un aperçu, voir Healy et Côté, 2001, chap. 2). Les chercheurs ont étudié la mesure dans laquelle divers investissements donnés dans l'acquisition de connaissances et de compétences ont été profitables tant aux personnes, du point de vue de l'amélioration de leur rémunération et de leur bien-être personnel, qu'à la santé globale de l'économie et de la société. De même, ils ont pu examiner la dynamique et le coût des investissements dans l'acquisition de connaissances et de compétences par les personnes et les entreprises et le rôle de divers facteurs dans le modelage de ces choix d'investissement. Ils ont donc également été en mesure d'explorer le rôle des programmes de politiques et de dépenses publiques dans le modelage des décisions et des possibilités d'investissement dans l'éducation et la formation, et leur influence sur la manière dont ces investissements peuvent se traduire en débouchés sur le marché du travail.

Il va sans dire que la théorie du capital humain n'est pas sans faille (voir de nouveau Healy et Côté, 2001, chap. 2). Les mesures des stocks de capital humain demeurent limités et l'accent est généralement mis sur les titres de compétences en tant que variable substitutive simple, quoique faible. La piètre qualité des données et une compréhension encore rudimentaire des interactions complexes du capital humain et de la croissance économique ont entravé les efforts pour mesurer l'impact sur la croissance. Néanmoins, l'introduction de cette notion s'est révélée très utile, permettant aux chercheurs d'explorer les rendements du capital humain, la dynamique des investissements dans le capital humain et de son développement, et le rôle des politiques publiques dans ce domaine.

La notion de capital social se révélera-t-elle d'une utilité aussi grande? L'idée voulant que les relations sociales puissent constituer un capital a certes attiré beaucoup d'attention depuis quelques années. L'empressement d'un aussi grand

nombre d'universitaires et de chercheurs à explorer cette notion pourrait en partie tenir au caractère intuitif que celle-ci semble présenter aux yeux de la plupart des gens. Comme Woolcock et Narayan (2000 : 3) l'ont observé, (*Traduction*) « (...) l'idée de base du capital social est que la famille, les amis et les associés d'une personne constituent un actif important auquel celle-ci peut faire appel en situation de crise, dont elle peut jouir, et sur lequel elle peut miser pour obtenir un gain ». Que l'on recherche un soutien lors d'une épreuve, que l'on projette une sortie entre amis ou que l'on cherche un nouvel emploi, les personnes que nous connaissons importent. De plus, les auteurs soutiennent que ce qui vaut pour les personnes vaut également pour les collectivités : celles qui ont un stock de capital social plus substantiel sont plus aptes à mieux négocier les divers défis qu'elles sont appelées à relever.

L'étude des approches dominantes du capital social fait ressortir un intérêt général commun pour la manière dont la dynamique des relations sociales pourrait constituer un atout important et être génératrice de résultats variés. Par exemple, Bourdieu (1986) s'est intéressé à la manière dont les élites pouvaient recourir à leurs réseaux sociaux pour renforcer et reproduire leur statut privilégié. James Coleman (1988) a examiné comment le capital social, au sein des collectivités dans lesquelles règne une grande cohésion, avait aidé à soutenir les espérances des familles à l'égard des études de leurs enfants et, ce faisant, réduit les taux de décrochage à l'école secondaire. Putnam (1993, 2000) a soutenu que les réseaux d'engagement communautaire peuvent engendrer des normes de réciprocité et une propension à la confiance, lesquelles peuvent favoriser la collaboration sociale et une efficacité accrue des institutions démocratiques.

S'il existe un intérêt commun à explorer la manière dont les relations sociales peuvent constituer un capital, la manière dont le capital social est conceptualisé présente de grandes disparités. En particulier, tel que noté précédemment, les approches dominantes peuvent être largement divisées entre celles qui se concentrent sur le capital social en tant que structure sous forme de réseau social, et celles qui adoptent une approche plus fonctionnaliste et considèrent le capital social comme l'ensemble des ressources sociales qui rendent possible une coopération efficace.

Dans la pratique, cette distinction a un impact énorme sur la capacité à déterminer comment est construit le capital social et comment il fonctionne. La capacité à distinguer le capital social de ses déterminants et de ses résultats ont également de l'importance. Si nous considérons le capital social comme une forme de capital, et si cette notion se révèle utile à la recherche et à l'élaboration de politiques, nous devrions idéalement être en mesure de déterminer clairement en quoi le capital social consiste, d'explorer son potentiel productif et d'identifier les moyens par lesquels il peut être investi et accumulé. Les approches du capital social fondées sur les réseaux sociaux se prêtent peut-être mieux à ce test. Avant

d'explorer l'utilité de ce type d'approche, nous considérons le bien-fondé d'une conception fonctionnaliste du capital social.

Le capital social en tant que fonction

À l'heure actuelle, la conceptualisation fonctionnaliste du capital social est peut-être l'approche la plus largement adoptée et la plus influente. Les travaux précurseurs sur l'approche fonctionnaliste du capital social ont été menés par le sociologue américain James Coleman (1988, 1990). Selon Coleman (1990 : 302), le capital social se compose des aspects d'une structure sociale qui facilitent les interventions des acteurs au sein de cette structure. Coleman a identifié les formes de capital social suivantes : les obligations et les attentes, la confiance, le potentiel de l'information, les normes et les sanctions efficaces, les rapports d'autorité, les organisations sociales qu'il est possible de s'approprier et les réseaux sociaux.

Si Coleman a été le principal promoteur d'une définition fonctionnaliste du capital social, l'impact généralisé de cette notion sur les programmes de recherche doit être en grande partie attribué aux premiers travaux sur le capital social du politicologue de l'Université Harvard Robert Putnam (1993, 1995). Bien que Coleman (1990 : 302) ait explicitement conceptualisé le capital social comme un actif pour les personnes, Putnam s'est davantage intéressé à l'étude des moyens par lesquels le capital social représente un actif collectif. Dans son étude de 1993 sur l'efficacité comparative des administrations régionales de l'Italie, Putnam a adapté l'approche de Coleman et a défini le capital social en tant que (*Traduction*) « caractéristiques de l'organisation sociale telles que la confiance, les normes et les réseaux, qui peuvent accroître l'efficacité de la société en facilitant des interventions concertées » (p. 167). Une définition semblable a été proposée dans un article de 1995 dont l'influence a été considérable, intitulé « Bowling Alone », dans lequel Putnam a laissé entendre que le déclin du capital social aux États-Unis – sous la forme d'une érosion de l'engagement civique – avait miné l'efficacité des institutions publiques.

Il est cependant évident que la conceptualisation fonctionnaliste du capital social telle que proposée par Coleman et Putnam n'aurait pas trouvé un tel auditoire si les idées de base n'avaient eu un mérite considérable. Il est certain que l'intérêt accordé aux rôles de catalyseur et de renforcement de divers résultats que jouent les relations sociales est perçu par de nombreux chercheurs comme une correction apportée aux approches de l'économie et de la politique qui avaient négligé l'importance de la sphère sociale. De plus, la problématique fondamentale que cette approche tente de résoudre, que ce soit pour les personnes ou les collectivités, est convaincante. Des groupes, des familles, des quartiers et des sociétés dans lesquels les citoyens sont disposés à coopérer et sont enclins à se faire mutuellement confiance, et dans lesquels l'action collective est accueillie favorablement, encouragée et rendue possible, seront en mesure d'accomplir

beaucoup plus que des groupes, des familles, des quartiers et des sociétés dépourvus de ces attributs. Cependant, les écarts prononcés entre les niveaux de coopération et de soutien des actions collectives mettent en lumière les difficultés inhérentes à leur réalisation. Une approche fonctionnaliste vise à dégager les facteurs qui actualisent le potentiel productif de la sociabilité et, ce faisant, pavent la voie à un développement possible par une intervention sous forme de politique publique.

Cette approche fonctionnaliste du capital social a aussi été fortement critiquée. Par exemple, la définition plutôt vague de Coleman et la « liste de blanchisserie » des formes — liste qui réunit d'une manière fort discutable les déterminants, les sources et les résultats du capital social — ont été déplorées par Portes (1998) parce qu'elles avaient engendré la confusion et des contradictions dans la documentation traitant du capital social. De même, Portes estime que l'approche fonctionnaliste de Putnam est tautologique et (à tout le moins dans ses recherches sur l'Italie de 1993) qu'elle n'établit pas une distinction adéquate entre la définition du concept d'un point de vue tant théorique qu'empirique et les effets qui lui sont attribués.

De plus, comme Lin (2001) l'observe, une théorie fonctionnaliste unique devant rendre compte de tous les éléments des ressources sociales sous-jacents à chaque cas de coopération sociale perd rapidement ses qualités de parcimonie et, partant, son pouvoir explicatif. Bien sûr, c'est précisément le manque de parcimonie de cette théorie qui a permis à tant de chercheurs des disciplines les plus diverses de situer leurs intérêts particuliers dans le contexte du capital social. Les réseaux sociaux, les normes et la confiance sont peut-être les formes les plus fréquemment citées du capital social. Nombreux, également, sont ceux qui s'intéressent à la manière dont les institutions publiques ainsi que d'autres organes politiques et judiciaires constituent des formes de capital social en encourageant et en coordonnant une action collective coopérative. En effet, l'approche fonctionnaliste aboutit à une liste de plus en plus longue d'éléments pouvant être considérés comme des formes de capital social.

Cependant, cette liste qui n'en finit pas de s'allonger complique parfois l'isolement du capital social des autres formes de capital tout en regroupant de nombreux phénomènes distincts, dotés de dynamiques différentes, voire contradictoires. Par exemple, une économie forte et une abondance de ressources équitablement réparties pourraient être considérées comme une forme de capital social dans la mesure où elle favorise un comportement coopératif. Pareillement, la connaissance des dynamiques interpersonnelles et les compétences sociales acquises peuvent être propices à la coopération. Par contre, le fait de les désigner « capital social » risque d'obscurcir plutôt que d'éclairer leur compréhension.

Dans la mesure où l'approche fonctionnaliste regroupe de multiples phénomènes sous une seule étiquette, contribuant ainsi à obscurcir leurs dynamiques respectives, elle nuit à l'élaboration d'une base solide pour des recherches rigoureuses et, en bout de ligne, pour l'élaboration d'une politique fondée sur des données probantes.

En résumé, la vaste question de l'identification des sources de coopération sociale et d'action collective demeure un motif de préoccupations valide et vital pour la recherche. Des études sérieuses et circonspectes pourront utiliser une définition fonctionnaliste tout en évitant les écueils possibles de cette approche. Néanmoins, une définition fonctionnaliste risque trop souvent d'étayer des recherches confuses qui obscurcissent la compréhension plus qu'elles ne l'éclairent. De plus, les efforts de regroupement en une seule et unique théorie de tous les phénomènes générateurs d'actions collectives peuvent se révéler d'une complexité insurmontable et, à long terme, limiter l'utilité de cette notion pour la recherche et le développement de politiques. Une définition plus claire du capital social qui ne perd pas de vue la problématique fondamentale soulevée par les approches fonctionnalistes peut aider à éviter cette impasse.

Le capital social en tant que réseau

Contrairement aux conceptualisations fonctionnalistes, les approches du capital social fondées sur des réseaux peuvent proposer une définition beaucoup plus claire. À cette fin, de nombreux universitaires ont redécouvert les travaux de pionnier que Pierre Bourdieu a effectués sur les réseaux. Bourdieu a défini le capital social comme « l'ensemble des ressources réelles et potentielles liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance et de reconnaissance mutuelles — soit, en d'autres termes, l'appartenance à un groupe ». Selon Bourdieu, (*Traduction*) « le volume du capital social possédé par un agent donné (...) dépend de la taille des mailles du réseau qu'il peut efficacement mobiliser et du volume de capital (économique, culturel ou symbolique) que possède de plein droit chacun de ceux auxquels il est relié » (1986 : 249).

Bien qu'il existe des variations considérables entre les approches du capital social fondées sur des réseaux (voir Adler et Kwon, 2002 : 22-23), la plupart de ces approches partagent, avec celle de Bourdieu, le point de vue selon lequel elles doivent traiter à la fois de la structure du réseau et des ressources internes du réseau auxquelles ses membres peuvent puiser. Cela dit, divers auteurs associés à une approche fondée sur des réseaux proposent des définitions quelque peu différentes. Ainsi, certains se concentrent sur les réseaux proprement dits (p. ex., la définition présentée dans cet article), d'autres incluent les réseaux et les ressources que ceux-ci véhiculent (p. ex., Bourdieu) et d'autres encore proposent une définition qui met l'accent sur les ressources accessibles par l'intermédiaire des

réseaux (p. ex., Lévesque et White, 2001). En règle générale, Adler et Kwon (2002) soutiennent que les approches fondées sur des réseaux se répartissent entre celles qui s'intéressent principalement aux effets engendrés par le schéma ou la structure des relations au sein d'un réseau et celles qui insistent pour que le contenu de ces relations, par exemple des normes données ou des niveaux de confiance, fasse également l'objet d'études.

Quoique les différents auteurs qui ont adopté une approche fondée sur des réseaux aient été la cible d'une grande diversité de critiques individuelles, de nombreux critiques craignent que les approches de ce type soient trop étroites et qu'elles laissent de côté un trop grand nombre de dimensions, telles que les organes institutionnels et judiciaires, qui peuvent être importantes pour la compréhension et l'explication de divers phénomènes sociaux, en particulier l'action collective coopérative. Compte tenu du fait que de nombreux tenants de l'approche fonctionnaliste ont démontré d'une manière probante que celle-ci favorise la compréhension de ces questions plus générales, l'incapacité de l'approche fondée sur les réseaux à explorer ces problèmes serait une grave lacune.

Cela dit, de telles préoccupations sont peut-être déplacées. Bien que les approches du capital social fondées sur les réseaux soient peut-être plus modestes et restrictives que les définitions fonctionnalistes, ces caractéristiques peuvent accroître grandement leur pouvoir explicatif potentiel, à long terme. Plutôt que d'ouvrir la voie à une liste de plus en plus longue de ressources sociales qui sont censées déclencher l'action collective, la définition du capital social en termes de réseaux sociaux permet de mieux cerner cette notion et de la distinguer des autres formes de capital et de ses effets supposés. Cette définition se prête en retour à des essais empiriques plus prudents des liens théorisés entre les déterminants du capital social, ses résultats et le capital social proprement dit. De plus, elle ne force pas à conclure à l'absence de capital social si ses effets théorisés sont imperceptibles (Lévesque et White, 1999 : 28).

Définir le capital social en termes de réseaux sociaux ne signifie pas que l'on ne puisse étudier son rôle possible dans la promotion de l'action collective, ni les mécanismes par lesquels il interagit avec les normes, la confiance, les institutions, l'environnement socio-politique élargi et d'autres éléments analogues. En fait, en établissant une distinction prudente entre ces phénomènes plutôt que de les réunir en une seule et unique dynamique, il est possible d'étudier et de tester avec plus de circonspection les liens présumés entre les divers éléments. Le choix des éléments additionnels que l'on souhaite étudier différera selon le problème que l'on souhaite comprendre. Néanmoins, une approche conceptuelle commune du capital social par l'entremise de réseaux sociaux offre un moyen de garantir une mesure cohérente entre diverses applications en matière de recherche et de politiques.

Potentiellement, une approche fondée sur les réseaux se prête à une compréhension plus claire et à l'étude empirique du capital social en tant que forme de capital. Le capital humain s'est révélé un concept solide au cours des 40 dernières années parce que ses éléments fondamentaux ont été plus ou moins clairement définis comme étant les connaissances et les compétences. Les chercheurs ont ainsi pu structurer leurs efforts afin d'évaluer le potentiel productif de cette forme de capital et d'étudier la dynamique selon laquelle les personnes investissent dans le capital humain et accumulent celui-ci. Leurs travaux ont permis d'analyser le rôle potentiel des politiques publiques, à savoir encourager les formes les plus profitables de l'investissement dans le capital humain et maximiser les rendements de cet investissement, en particulier sur le marché du travail. Une définition plus étroite du capital social peut se révéler un angle d'approche tout aussi utile pour étudier l'importance des réseaux sociaux.

Conclusion

En reconnaissant les enjeux soulevés par une approche fonctionnaliste dans l'élaboration d'un cadre de référence élargi pour entreprendre l'analyse du capital social, tout en conservant une définition plus étroite, fondée sur les réseaux, de la notion fondamentale de capital social, il est possible de tirer parti des deux approches. Autrement dit, l'étude du capital social devrait être multidimensionnelle et tributaire des besoins de l'application en question, soit l'analyse des investissements individuels dans l'établissement et le maintien de réseaux sociaux, les normes et les valeurs qui y sont associées, les dimensions institutionnelles et les avantages dont bénéficient les personnes et la société. Les études faisant appel à un cadre de référence de ce type peuvent être assez différentes les unes des autres, mais elles nécessiteront toujours un noyau commun, mesurable, pour aboutir à l'élaboration d'un ensemble de connaissances empiriques qui étaieront l'analyse des politiques dans des domaines difficilement prévisibles.

Cette analyse multidimensionnelle peut être entreprise d'une manière cohérente pour un large éventail d'applications en matière de politiques et de recherche à la condition que – dans toutes ces applications – nous conservions une définition de base stricte du capital social qui repose sur des réseaux. Une définition étroite du concept de base est au moins potentiellement mesurable d'une manière cohérente et est parallèle aux définitions étroites utilisées dans les études du capital matériel ou financier ainsi que du capital humain, d'où un recoupement plus facile entre les analyses empiriques sociales et économiques.

Il serait bon, par conséquent, de définir le capital social en termes de réseaux de relations sociales donnant accès aux ressources et au soutien requis, tout en élaborant un cadre de référence du capital social à l'appui de la recherche et de

l'analyse des politiques qui serve de concept de base aux réseaux, mais qui soit multidimensionnel. Selon l'application particulière en matière de recherche et de politiques, les études sur le capital social devraient englober, par exemple, les investissements des personnes et des collectivités dans la création et le maintien de réseaux sociaux, les diverses caractéristiques des réseaux et des transactions, les normes et les cadres institutionnels dans lesquels les réseaux s'insèrent, les ressources potentiellement accessibles par l'affiliation aux réseaux et les rendements de ces investissements sous forme de résultats économiques, sociaux et sanitaires pour les personnes, les collectivités et les sociétés. Ainsi, les forces des approches du capital social fondées sur les réseaux et des approches fonctionnalistes peuvent être mises à profit pour bâtir les fondements de la recherche et du développement de politiques.

Notes

[1] L'auteur tient à remercier Peter Hicks pour les observations qu'il a faites sur une version antérieure de cet article.

Renvois

Adler, Paul S. et Seok-Woo Kwon. 2002. « Social Capital: Prospects for a New Concept ». *Academy of Management Review* 27(1) : 17-40.

Bourdieu, Pierre. 1986. « The Forms of Capital ». Pages 241-258 dans *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, J.G. Richards (dir.). New York : Greenwood Press.

Coleman, James. 1988. « Social Capital in the Creation of Human Capital ». *American Journal of Sociology* 94 : S95-S120.

———. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA : Harvard University Press.

Healy, Tom et Sylvain Côté. 2001. « Du bien-être des nations – le rôle du capital humain et social ». Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.

Lévesque, Maurice et Deena White. 1999. « Le concept de capital social et ses usages ». *Lien social et Politiques – RIAC* 41 : 23-33.

Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge : Cambridge University Press.

Portes, Alejandro. 1998. « Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology* 24 : 1-24.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

———. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital ». *Journal of Democracy* 6 : 65-78.

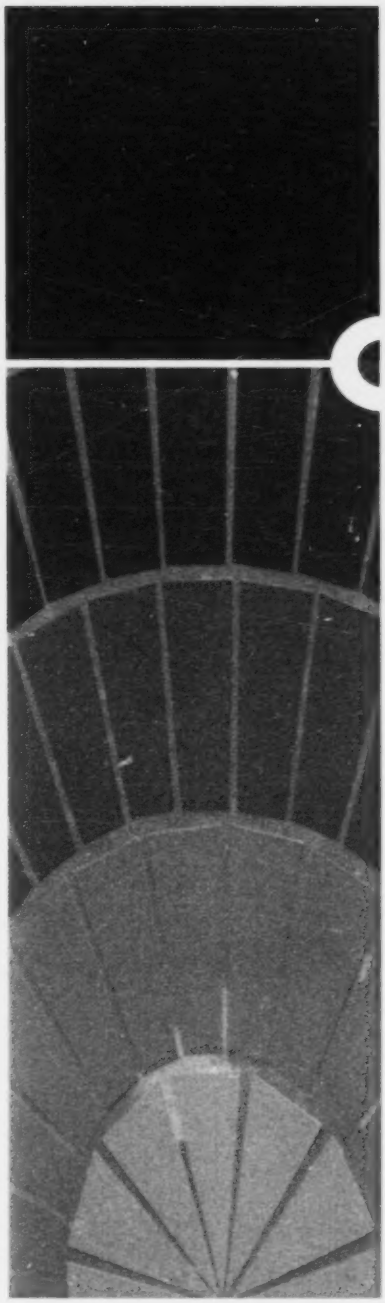
———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.

———. 2001. « Mesures et conséquences du capital social ». *Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2, n° 2 : 41-52.

Schultz, Theodore W. 1961. « Investment in Human Capital ». *The American Economic Review* 51(1) : 1-17.

Stolle, Dietlind. 2003. « The Sources of Social Capital». Pages 19-42 dans *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, Marc Hooghe et Dietlind Stolle (dir.). New York : Palgrave Macmillan.

Woolcock, Michael et Deepa Narayan. 2000. « Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy ». *The World Bank Research Observer* 15, n° 2 (août) : 225-249.



Session 2

Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité: La participation économique

Capital social et résultats économiques des immigrants et des minorités ethniques

Peter Li
Université de la Saskatchewan

Capital social et résultats économiques des immigrants et des minorités ethniques

Peter S. Li
Université de la Saskatchewan

Au cours des dernières années, la popularité de la notion de capital social a incité les gens à s'intéresser de nouveau à la façon dont il serait possible de transformer les relations sociales en ressources concrètes donnant des résultats dont pourraient tirer profit les acteurs sociaux[1]. Le capital social comporte deux volets : 1) les relations sociales dont les gens héritent et qu'ils cultivent dans un contexte social; 2) les ressources potentielles de ces relations, que chacun pourra exploiter pour atteindre ses buts sociaux et économiques. Ainsi, en liant les relations sociales aux résultats économiques et en permettant une évaluation des liens sociaux comme s'ils étaient l'équivalent du capital, on peut dire que le terme « capital social » comprend aussi une dimension économique. Le but du présent document est d'évaluer la notion de capital social appliquée aux immigrants et aux minorités ethniques au Canada.

Le capital social en tant que notion théorique

Après avoir redécouvert le capital social chacun de leur côté, les chercheurs ont émis des idées convergentes sur le sujet. Pour Bourdieu (1973, 1977, 1986), le problème théorique relève de la façon dont la reproduction culturelle contribue à maintenir le pouvoir et l'influence des groupes dominants, ou de la façon dont la reproduction culturelle fait partie de la reproduction sociale plutôt que d'exister en périphérie. La conception de Bourdieu en matière de capital économique, de capital culturel et de capital social aide à expliquer la reproduction sociale, comme dans le cas de la transmission intergénérationnelle, où l'on transmet non seulement le capital économique, mais aussi le pouvoir et l'influence en cultivant les goûts culturels, la prédisposition, l'orientation et les liens sociaux. L'auteur définit le capital social comme une ressource appartenant à un groupe social : « Le capital social est l'ensemble des ressources réelles ou potentielles liées à la possession d'un réseau durable de connaissances et de reconnaissance plus ou moins institutionnalisées – ou, en d'autres mots, à l'appartenance à un groupe – qui fournit à chacun de ses membres l'appui du capital collectif, une « légitimité » leur donnant droit à du crédit, dans les divers sens du terme » (Bourdieu, 1986, p. 248-249).

Pour Granovetter (1985, 1995) et pour Coleman (1988), la question est de savoir comment établir des ponts avec les acteurs soussocialisés en économie et avec les personnes sursocialisées en sociologie. Dans le premier cas, les acteurs se comportent comme des individus atomisés dans le marché, guidés uniquement

par la rationalité dans une quête strictement personnelle; dans le deuxième cas, les actions des sursocialisés découlent d'une influence collective externe, comme leur classe sociale ou une norme sociale, qui rendra leur comportement, et son résultat, prévisible. La notion d'imbrication sociale de Granovetter laisse entendre que le réseau de relations sociales dans lequel se trouve l'individu offre des moyens d'action sociale et une signification à ces actions (Granovetter, 1990)[2]. Coleman (1988) a élargi la notion de capital social afin d'expliquer comment des gestes rationnels peuvent être posés pour servir les intérêts personnels, mais pas de façon indépendante étant donné que le capital social n'existe que dans le cadre de relations sociales. C'est pourquoi la création d'un capital social implique une structure sociale, et certaines structures sont plus propices à la production de capital social. Malgré la popularité grandissante du capital social, cette notion comporte certaines ambiguïtés, dont les quatre plus importantes sont soulignées dans le présent document.

Tout d'abord, il arrive souvent que l'on ne sache pas très bien si le capital social se réfère aux liens sociaux ou aux valeurs sociales. Le capital social comprend de nombreuses caractéristiques, notamment une structure sociale, des liens ou des réseaux sociaux, des ressources collectives, une légitimité sociale, ainsi que des normes et des valeurs comme la réciprocité, la confiance et la fiabilité. Pour Putnam, le capital social comprend des caractéristiques organisationnelles sociales comme la confiance, des normes et des réseaux, la plus importante étant la confiance qui est influencée par des normes de réciprocité et des réseaux de mobilisation citoyenne (Putnam, 1993, p. 167-176). Dans cette formulation, la mobilisation citoyenne et la réciprocité sont considérées comme ayant une incidence sur la confiance sociale, laquelle détermine le bien-être d'une nation. Toutefois, d'autres (Granovetter, 1985; Lin, Cook et Burt, 2001) insistent sur le fait que les réseaux sociaux constituent le fondement du capital social et que ce sont les relations concrètes qui favorisent la confiance. Portes (1998) distingue trois éléments du capital social : ses détenteurs, ses sources et ses ressources. Les détenteurs du capital social ont la capacité ou les ressources nécessaires pour tirer profit de leur appartenance à un réseau, et cette capacité est accrue par l'introjection normative ou par le cadre moral, la solidarité du groupe, les transactions de réciprocité et le renforcement de la confiance (Portes et Sensenbrenner, 1993). Cette formulation insiste sur le renforcement de la confiance et de la solidarité interne propres à chaque groupe qui, parallèlement aux valeurs normatives et aux transactions de réciprocité, constituent des facteurs antérieurs du capital social (Portes et Sensenbrenner, 1993). Malgré les nombreuses tentatives de redéfinition, le capital social demeure une notion intangible.

Deuxièmement, le capital social est propre à un groupe, mais on lui donne aussi une ampleur nationale. L'application de cette notion à une nation ne tient pas compte du fondement de la solidarité des petits groupes qui permet à leurs membres d'entretenir des liens entre eux parce qu'ils se connaissent et que leur

relation est fondée sur une loyauté et une allégeance personnalisées. Portes (1998, p. 19) soutient que le fait de considérer le capital social comme une propriété de vastes unités risque d'entraîner une circularité, particulièrement lorsque la présence du capital social résulte d'une supposition tautologique, comme si l'on disait, par exemple, que les collectivités solidaires bénéficient d'une participation importante des citoyens et d'une grande intégrité, et que dans les régions non solidaires, le taux de participation et l'intégrité sont faibles. Ceux qui étendent l'application du capital social aux États-nations affirment implicitement qu'il est possible de mesurer la réserve nationale de capital social par le niveau d'amélioration de la prospérité économique de la société (Fukuyama, 1996; Putnam, 1993, 2000). De la façon dont Putnam (1993, p. 167) le définit, le capital social renvoie aux caractéristiques de l'organisation sociale , c'est-à-dire la confiance, les normes et les réseaux, qui peuvent améliorer l'efficacité de la société en facilitant les actions coordonnées. En d'autres mots, le capital social se définit par ses retombées positives. Toutefois, il peut avoir des effets opposés, surtout que le capital unifiant (« bonding capital ») tend à cultiver l'exclusivité identitaire parmi les membres d'un même groupe, alors que le capital liant (« bridging capital ») tend à produire une ouverture sur l'extérieur et à créer une unité entre divers groupes (Putnam, 2000, p. 22-24). De façon empirique, le capital social national a été mesuré en établissant une moyenne pondérée fondée sur la participation citoyenne, politique, religieuse, sociale et philanthropique des individus (Putnam, 2000, p. 290-295). Cette approche ne fait aucune distinction entre les effets éventuellement opposés du capital unifiant et du capital liant, et ne tient pas compte de la solidarité interne des groupes qui peut retarder les intérêts sociétaux. Ainsi, le fait d'étirer la notion de capital social pour l'appliquer au niveau national risque d'extraire ce capital de ses racines contextuelles, transformant ainsi les ressources des groupes en vertus générales, sans tenir compte des effets opposés du capital unifiant et du capital liant.

Troisièmement, dans l'enthousiasme manifesté à l'égard du capital social, on insiste souvent sur ses avantages, mais on minimise son côté sombre (voir Portes et Landolt, 1996; Putnam, 2000, p. 350-363). Putnam (2000, p. 350-363) soutient que, malgré la diminution apparente de la mobilisation citoyenne et la plus grande tolérance dont on a fait preuve aux États-Unis dans la deuxième moitié du XX^{e} siècle, il n'existe pas de lien entre le capital social et l'intolérance, étant donné que les gens qui s'engagent davantage dans leur collectivité sont également plus tolérants et que les collectivités très solidaires affichent de meilleurs indices d'égalité que celles qui le sont moins. Toutefois, Portes et Landolt (1996) identifient plusieurs points négatifs et avancent que, si le capital social progresse grâce à la solidarité des groupes, il doit inévitablement exclure ceux qui n'en font pas partie[3]. Weber (1968, p. 341-342) explique comment les groupes sociaux peuvent se draper dans le protectionnisme et rester fermés afin de conserver leurs avantages monopolistiques en se servant de traits comme la race, la langue, la religion, l'origine, l'ascendance et le lieu de résidence comme motifs d'exclusion. Ainsi, c'est

la solidarité interne, plutôt que l'unification des membres parallèlement à la tolérance envers les étrangers, qui peut être favorisée précisément dans un but d'exclusion, et les individus peuvent cultiver le capital social afin de promouvoir leurs intérêts personnels sans avoir à s'engager sur le plan communautaire et sans s'ouvrir aux étrangers. Un autre point négatif est que les réseaux et la solidarité au maillage serré peuvent limiter les libertés individuelles en exigeant une conformité stricte (Portes et Landolt, 1996). Les études sur les mennonites au Canada permettent de croire que ces collectivités sont complètes sur le plan institutionnel, mais que le prix à payer pour ne pas respecter les normes est élevé (Linden, Currie et Driedger, 1985; Winland, 1993). Comme Woolcock (2001, p. 12) le résume, le capital social a des coûts et des avantages, et les liens sociaux représentent tout autant un obstacle qu'un atout[4].

Quatrièmement, le capital social est annoncé comme une vertu universelle, alors que son efficacité est déterminée par les ressources de classe du groupe auquel les individus appartiennent. Fukuyama (1995, 1996) affirme que la notion de capital social explique clairement le lien étroit qui existe entre le capitalisme et la démocratie, car une économie capitaliste saine est une économie où la société qui la sous-tend offre assez de capital social pour permettre aux commerces, aux entreprises, aux réseaux et autres entités du même genre de s'auto-organiser (Fukuyama, 1996, p. 356). C'est pourquoi le capital social est considéré comme une vertu habilitante pour les nations (Fukuyama, 1996; Putnam, 2000, OCDE, 2001). D'autres laissent entendre que la promotion du capital social en tant que vertu universelle a un but politique. Comme le fait valoir Portes (1998. p. 3), le capital social attire l'attention des décideurs à la recherche de solutions non économiques moins coûteuses aux problèmes sociaux. L'accent mis sur la cohésion sociale et le capital social se fond également dans le virage politique qui consiste à ancrer la citoyenneté dans les actions et les institutions de la société civile (White, 2003), et à réorienter le régime de citoyenneté davantage vers l'investissement social dans la capacité des gens plutôt que vers l'accroissement des dépenses en assistance sociale (Jenson et Saint-Martin, 2003). Promouvoir le capital social en tant que qualité humaine universelle ne variant qu'en quantité ne tient pas compte de son contexte relationnel particulier. Toutefois, si le capital social est ancré dans des relations sociales concrètes, alors l'esprit d'initiative prévalant dans le contexte agira sur la façon dont le capital social peut habiliter les individus. Ainsi, les personnes issues de familles influentes ont accès à des cercles puissants et ingénieux[5], par rapport à celles qui sont élevées dans des quartiers marginalisés où la privation et la pauvreté désavantagent non seulement leurs perspectives de vie, mais également les capacités du groupe auquel elles sont rattachées[6]. La notion de capital social qui lie a été utilisée pour solutionner de façon conceptuelle le problème des groupes exclusifs cherchant à réaliser des gains individuels au détriment des intérêts sociétaux (Putnam, 2000, p. 22-25; OECD, 2001, p. 67). Wright et Cho (1992) ont étudié la facilité avec laquelle des gens transcendent les limites de la classe à laquelle ils appartiennent pour nouer des relations d'amitié et ont

conclu que ces limites sont relativement imperméables. Bref, les capacités du groupe, sa richesse en capital et ses traits caractéristiques – toutes des avantages propres à la classe à laquelle le groupe appartient – représentent les différences dans le capital social. Les groupes sociaux exclusifs jouissant d'avantages propres à leur classe sont peu enclins à tenter des rapprochements avec les groupes privés de pareils avantages.

Le capital social et les collectivités d'immigrants et les minorités ethniques

Les auteurs laissent entendre que le capital social représente une capacité habilitante pour les individus et les groupes, car il leur permet de mobiliser les ressources de ces groupes en vue de l'atteinte de leurs objectifs sociaux et économiques. Par contre, le capital social a aussi son côté sombre et ses coûts, et son efficacité repose sur le contexte social et la classe sociale dans lesquels les réseaux se développent. La notion voulant que l'intégration des individus dans les relations sociales a une incidence sur les résultats économiques constitue une façon novatrice d'examiner dans quelle mesure les immigrants et les minorités ethniques réussissent à recourir au capital social pour vaincre les obstacles à leur épanouissement économique, si l'on tient compte du fait que ces groupes sont marginalisés en raison de leur race, de leur culture et d'autres traits identifiables. La partie qui suit porte sur l'action du capital social, et ses limites, sur les activités économiques des collectivités d'immigrants et des minorités ethniques. La discussion tourne autour de quatre thèmes théoriques : la thèse de l'attachement ethnique, la thèse de la captivité ethnique, la thèse de l'enclave ethnique, et la thèse du transnationalisme ethnique. À partir de divers points de départ, ces thèses posent comme postulat que les divers types d'attachement ou de liens ethniques produisent divers types de relations sociales qui, à leur tour, agissent sur les résultats économiques. Les deux premières insistent sur les coûts du capital social pour les membres des minorités ethniques, tandis que les deux derniers s'arrêtent à ses avantages. Dans de nombreux cas, on ne sait pas très bien comment le capital social agit sur la mobilisation économique des immigrants et des minorités, et d'autres travaux de recherche seront nécessaires.

Attachement ethnique

L'un des thèmes les plus souvent abordés par les auteurs qui écrivent sur la race et l'ethnicité est la mesure dans laquelle les groupes raciaux et ethniques conservent ou perdent les traits culturels qui donnent à leur origine son caractère distinctif. Le modèle d'assimilation de Gordon et le concept de complétude institutionnelle de Breton sont d'importantes théories permettant de comprendre la nature du caractère distinctif ethnique et la condition nécessaire à la convergence des différences ethniques (Gordon 1964; Breton, 1964). Reitz et Sklar (1997, p. 234) résument ce qui s'est écrit sur l'assimilation dans ce qu'ils appellent « l'hypothèse classique » : la conservation de l'identité ethnique, les réseaux sociaux et les

affiliations institutionnelles coûtent très cher aux membres de ces groupes qui perdent ainsi la possibilité d'obtenir des emplois et des salaires intéressants. En d'autres mots, à cause du grand pouvoir d'attraction de l'assimilation aux États-Unis et au Canada (Reitz et Breton, 1994), les membres des groupes ethniques et des groupes minoritaires qui mettent du temps à s'assimiler sont plus susceptibles d'être pénalisés sur le plan salarial et économique.

Il existe de nombreuses formes d'attachement ou de liens ethniques, notamment la conservation de l'identité ethnique, la langue, les liens ethniques et les affiliations institutionnelles ethniques. Ces formes ont une corrélation entre elles par le fait que ceux qui conservent leur langue ont également tendance à entretenir des liens étroits avec leur collectivité ethnique (Kalbach et Kalbach, 1995; Isajiw et autres, 1993; Reitz et Sklar, 1997). La documentation canadienne laisse entendre que, lorsqu'on mesure les liens ethniques surtout en termes de conservation de la langue de la minorité au foyer, les personnes entretenant les liens les plus forts en paient le prix sur le plan du revenu (Kalbach et Kalbach, 1995; Pendakur et Pendakur, 2002; Li, 2001). On ne sait pas vraiment pourquoi l'attachement linguistique donne de moins bons résultats du point de vue financier. Pendakur et Pendakur (2002) supposent qu'étant donné qu'ils ont découvert que les gens parlant des langues non européennes sont plus pénalisés sur le plan salarial que ceux qui s'expriment dans des langues européennes, la discrimination contre les premiers pourrait être un facteur. Toutefois, les gens s'exprimant dans une langue minoritaire et vivant dans des villes où ils côtoient de nombreuses personnes parlant la même langue qu'eux ont un meilleur revenu que les autres, ce qui permet de supposer que les enclaves minoritaires peuvent éventuellement atténuer certains effets négatifs de la discrimination (Pendakur et Pendakur, 2002). Il semble que l'attachement ethnique renforce la solidarité culturelle et le caractère distinctif qui, parallèlement à la race et à d'autres traits identifiables, donnent prise au marquage social et à la discrimination. Bref, les auteurs laissent entendre que les liens étroits et un grand attachement ethnique font que les groupes minoritaires demeurent à l'écart de la société dominante sur les plans normatif, culturel et institutionnel et que ce fait n'est pas bien vu par cette même société qui récompense l'assimilation et où la pression en ce sens est forte. De plus, Reitz et Sklar (1997) soutiennent que la conservation des réseaux sociaux ethniques exclusifs peut également réduire les perspectives, car ils sont la cause d'un isolement social par rapport à l'information sur les emplois diffusée dans le reste de la société. En résumé, la conservation de liens ethniques internes et étroits peut décourager le développement des « maillons faibles » avec le reste de la société où l'on peut obtenir de l'information et des débouchés. Mais les effets potentiellement négatifs des liens ethniques sur les possibilités de mobilité ne s'appliquent pas aux groupes d'origine européenne, particulièrement si l'on tient compte des écarts entre les générations (Isajiw et autres, 1993).

Les ouvrages sur l'attachement ethnique permettent de supposer qu'à l'exception de quelques groupes européens, les liens ethniques ont un coût en ce sens qu'ils

réduisent les possibilités sur le marché du travail en raison de l'absence de contacts avec le reste de la société, et qu'ils accentuent les traits sociaux distinctifs. Ces traits distinctifs pénalisent également sur le plan économique dans une société qui renforce et récompense la conformité et l'assimilation. Les ouvrages sur le sujet considèrent donc les liens ethniques comme des aspects de l'identité qui contribuent à la solidarité et au caractère distinctif des collectivités ethniques, mais qui retardent aussi la mobilité sociale dans le reste de la société.

Captivité ethnique

La thèse de la captivité ethnique explique les limites de l'attachement ethnique du point de vue de son coût en pertes de possibilités dans le reste de la société pour les membres des groupes ethniques qui s'intègrent dans un réseau étroit de relations dont ils ne peuvent se sortir (Wiley, 1967 : p. 151). Wiley examine les aspects structurel et culturel de l'attachement et affirme que la collectivité ethnique offre certaines possibilités attrayantes à ses membres en raison de la sécurité et du confort qu'ils y trouvent, mais qu'à long terme, pareille structure n'offre qu'une variété plus limitée d'informations et de débouchés que ce qu'il est possible d'obtenir dans le reste de la société. De plus, en raison de la sécurité qu'offre la collectivité, les membres des groupes minoritaires risquent de devenir complaisants et de ne plus vouloir la quitter pour poursuivre seuls une carrière dans la société dominante. En d'autres mots, pour celui qui fait partie d'un groupe minoritaire, l'ethnicité présente un dilemme : agir avec elle ou contre elle, en tirer profit ou l'ignorer (Wiley, 1967 : p. 147). Dans son analyse, Wiley laisse entendre que l'isolement des groupes minoritaires et leur marginalité par rapport au reste de la société ont une incidence sur la structure des possibilités offertes à leurs membres, et que ceux qui s'attachent à pareils groupes restent prisonniers de leurs limites. Bref, l'isolement économique de la collectivité ethnique et l'absence d'accès à des débouchés lucratifs à l'extérieur de celle-ci font plafonner l'utilité des liens sociaux qui s'y sont noués en empêchant ses membres de monter dans la société dominante.

Dans son étude de la collectivité chinoise de Chicago, Li (1977) démontre que les liens sociaux tissés sous forme d'assistance à des parents constituent une ressource importante pour ceux qui arrivent au pays et se cherchent un emploi dans un secteur où leur ethnie fait des affaires, particulièrement pour ceux qui disposent d'un faible capital humain. Toutefois, l'aide à des parents et à des gens de la même ethnie impose également des attentes aux immigrants qui devront conserver leur poste peu rémunérateur par souci de loyauté envers ceux qui leur ont fourni un emploi à leur arrivée. Ainsi, à long terme, ceux qui restent dans le secteur de services au sein du groupe ethnique se trouvent en moins bonne situation que ceux qui sont passés à d'autres secteurs. L'étude montre le côté sombre du capital social où les employeurs membres du groupe ethnique sont en mesure d'exploiter les affinités culturelles et la loyauté à l'ethnie pour garder leurs compatriotes dans des emplois peu rémunérateurs. C'est pourquoi les affinités et

les liens ethniques étroits créent des limites et risquent de tenir les immigrants vulnérables captifs de leur emploi peu rémunérateur au sein d'entreprises de la collectivité ethnique.

L'argument de la captivité ethnique permet de croire que le capital social développé au sein des groupes minoritaires a une capacité limitée parce que son efficacité est elle-même limitée par le niveau de ressources de ces groupes. En d'autres mots, la marginalité des groupes minoritaires a une incidence sur leur esprit d'initiative, lequel limite à son tour l'efficacité du capital social développé dans ce contexte. Les ouvrages sur le sujet soulèvent également un autre côté sombre des affinités et des liens ethniques étroits : les employeurs du même groupe ethnique peuvent s'en servir pour exploiter la vulnérabilité de leurs congénères.

Économie de l'enclave ethnique

Depuis la fin des années 70, l'accroissement de l'immigration en Amérique du Nord a grandement contribué à faire augmenter la population et la concentration urbaine de certains groupes ethniques. Ces changements ont également amené les chercheurs à s'intéresser davantage à l'économie des enclaves d'immigrants et à ce qu'elle offre à ces derniers (Wilson et Martin, 1982; Wilson et Portes, 1980). La thèse de l'économie de l'enclave ethnique, d'abord proposée par Wilson et Portes (1980), suppose que l'économie immigrante s'épanouit dans un système distinct mais protégé et unifié où la langue commune et les affinités ethniques offrent une base de prospérité des entreprises composées d'immigrants, et où, en retour, les travailleurs immigrants bénéficient des retombées positives des investissements de capital humain, à la manière du marché du travail primaire. Ainsi, l'affinité ethnique et les traits culturels distinctifs, au contraire du handicap créé par la langue et les barrières culturelles, forment la base du recrutement de main-d'œuvre pour les employeurs immigrants et leur donnent un accès privilégié au marché des candidats immigrants et à des consommateurs du même groupe ethnique. L'économie d'enclave ne défavorise donc pas ses participants; les obligations réciproques entre employeurs et employés ethniques offrent plutôt aux immigrants des possibilités et une mobilité nouvelles. L'importation de capitaux humains et financiers frais par les immigrants, conjuguée à l'augmentation de la population immigrante, aide l'économie de l'enclave à s'épanouir.

Même avant l'élaboration de la thèse de l'économie de l'enclave ethnique, plusieurs ont vraiment essayé de comprendre pourquoi certaines minorités ethniques et raciales, malgré les désavantages du marché, réussissent mieux que d'autres sur le plan économique (Light et Gold, 2000, p. 206-212). Dans son étude des entreprises ethniques en Amérique du Nord avant la Deuxième Guerre mondiale, Light (1972) s'attarde à la richesse culturelle des immigrants asiatiques et à leur capacité de faire appel à la confiance et aux réseaux ethniques pour former des associations de crédit tournant afin de réunir des ressources pour investir, ce à une époque où l'accès des minorités raciales aux grandes institutions financières

était limité. En d'autres mots, lorsque le niveau des ressources financières est bas, les groupes riches en ressources ethniques, c'est-à-dire en valeurs, en réseaux et en organisations sociales, ont de meilleures chances de surmonter les obstacles et d'établir des stratégies d'épanouissement économique (Bonacich et Modell, 1980; Cummings, 1980; Light, 1972; Light et Bonacich, 1988; Light et Rosenstein, 1995; Waldinger et autres, 1990; Ward et Jenkins, 1984).

La thèse de l'économie de l'enclave ethnique met aussi l'accent sur la force de la solidarité ethnique, mais son point de mire est moins la transposition des valeurs culturelles et de l'organisation que la structure interne et les relations des enclaves d'immigrants (Evans, 1989; Portes et Bach, 1985; Portes et Jensen, 1989; Portes et Zhou, 1996; Wilson et Portes, 1980; Zhou, 1992). La vigueur de l'économie de l'enclave ethnique s'appuie sur la croissance en nombre et sur la concentration urbaine des immigrants, ainsi que sur la capacité de la collectivité de tirer profit de ses liens et de ses relations pour l'épanouissement d'une économie protégée[7].

Les affirmations de Wilson et Portes (1980) au sujet des résultats intéressants que peut donner l'économie d'enclave sont remises en question par Sanders et Nee (1987) qui soutiennent que les résultats économiques prévus par cette thèse ne s'appliquent qu'aux employeurs immigrants et que les travailleurs immigrants de l'enclave obtiennent moins en retour de leur labeur que ceux qui sont dans le marché à l'extérieur de l'enclave. Toutefois, les conclusions de Sanders et Nee (1987) concernant l'exploitation et la captivité des travailleurs immigrants dans l'économie d'enclave sont rejetées par Portes et Jensen (1989), qui constatent que les entreprises des enclaves cubaines dans le sud de la Floride ne traitent pas leurs employés plus mal que celles à l'extérieur et que le travail dans une entreprise ethnique peut en effet favoriser la mobilité sociale. De plus, Zhou et Logan (1989) ont démontré que les travailleurs du quartier chinois de New York touchent de bons revenus grâce à leur instruction; les travailleuses, par contre, ne sont pas aussi privilégiées.

Des études menées au Canada tendent à confirmer les aspects positifs tout autant que les aspects négatifs de l'économie de l'enclave ethnique. Par exemple, Chan et Cheung (1985) ont découvert, dans leur étude des entreprises chinoises de Toronto, que les propriétaires tirent parti de certaines ressources collectives de l'enclave, comme la solidarité du groupe, la clientèle ethnique et la main-d'œuvre ethnique, même si les ressources individuelles ont également leur importance. Dans la collectivité portugaise de cette même ville, plusieurs études révèlent que les ressources collectives, comme les réseaux et les liens locaux, contribuent largement à la mise sur pied, au maintien et à la réussite d'entreprises immobilières appartenant à des Portugais d'origine (Teixeira, 1998; Teixeira et Murdie, 1997). Marger et Hoffman (1992) ont étudié des entreprises ethniques ontariennes et ont constaté que le succès des entrepreneurs de Hong Kong était attribuable à la croissance rapide de la population chinoise et de son marché de consommation,

et à l'adoption d'une stratégie d'affaires visant les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre qui font appel à un réseau d'institutions ethniques. Le rôle des facteurs contextuels, comme l'afflux d'immigrants et le capital provenant d'outre-mer, dans la création d'une sous-économie ethnique a également été confirmé par une étude des entreprises chinoises à Richmond (C.-B.) (Li, 1992). Une étude des entrepreneurs torontois originaires des Indes orientales a aussi permis d'établir que malgré l'importance des réseaux ethniques et des liens communaux dans l'élaboration de stratégies d'affaires, leur effet n'a pas autant de conséquences que les ressources de classe (Marger, 1989). Toutefois, une autre étude d'entreprises de construction indo-canadiennes à Vancouver révèle que les stratégies économiques fondées sur la famille et l'ethnie facilitent leur croissance dans le secteur de la construction et des matériaux de construction (Walton-Roberts et Hiebert, 1997). Aussi, les réseaux sociaux imbriqués ont des conséquences doubles : des travailleurs immigrants n'ayant pas toutes les qualités requises et ne possédant pas les langues officielles ont obtenu des emplois en raison de leurs relations dans les réseaux, mais ils ont dû s'adapter à des heures de travail et à des taux de rémunération variables (Walton-Roberts et Hiebert, 1997). L'étude a également permis de constater que les entrepreneurs indo-canadiens s'appuient à divers degrés sur les réseaux ethniques, et que ceux qui ont le plus de succès ne se limitent pas à leur marché ethnique (Walton-Roberts et Hiebert, 1997).

Les ouvrages sur l'économie de l'enclave ethnique laissent entendre que les liens et les affiliations ethniques sont utiles au développement d'une économie protégée à l'intérieur de laquelle les entrepreneurs tirent parti du bassin de travailleurs et de consommateurs qu'offre la collectivité liée par son ethnicité, et dans laquelle les travailleurs immigrants profitent des occasions d'emploi. Les recherches effectuées sur l'économie de l'enclave ethnique permettent de croire que les retombées économiques ne sont pas les mêmes pour les employeurs que pour les travailleurs, et pour les hommes et les femmes, et que les réseaux sociaux imbriqués qui contribuent au succès de l'économie ethnique protégée offrent également des possibilités d'exploitation. De plus, les réseaux sociaux ou les ressources collectives peuvent être importants pour la création et le succès de l'économie d'enclave, mais il y a aussi d'autres facteurs importants, notamment la taille de la population de l'enclave, le niveau de concentration urbaine et les ressources de classe disponibles. Ces facteurs écologiques, contextuels et relatifs à la classe établissent les paramètres dans lesquels l'économie de l'enclave ethnique pourra s'épanouir à l'aide du capital social.

Transnationalisme ethnique

Les auteurs des études sur les diasporas ont essayé de comprendre comment certains groupes réussissent à maintenir des réseaux ethniques avec d'autres de même origine dans diverses parties du monde et à développer des collectivités transnationales qui semblent transcender les limites politiques et géographiques (Cohen, 1997; Pan, 1998; Van Hear, 1998). À l'ère de la mondialisation caractérisée

par la numérisation de la technologie des communications, l'expansion des échanges internationaux, la prolifération des économies de marché et l'augmentation des migrations internationales, certaines diasporas ont réussi à tirer profit des réseaux culturels transnationaux pour accroître leurs activités économiques dans le monde. Le développement réussi des entreprises chinoises installées à l'étranger et le rôle que l'on attribue aux entrepreneurs chinois émigrés à l'égard du développement économique de la Chine ont suscité de nombreux travaux de recherche sur la façon dont les relations socioculturelles ont été utilisées afin de promouvoir les investissements internationaux et le développement économique (Hamilton, 1996; Harding, 1993; Lever-Tracy et autres, 1996; Limlingan, 1986; Redding, 1993). Harding (1993, p. 664) utilise le terme « nouvelle économie transnationale chinoise », qui s'approche de la notion de « capitalisme de la diaspora chinoise » (Lever-Tracy et autres, 1996), pour caractériser les traits culturels uniques et la réussite de ce que certains considèrent comme un système économique émergent.

L'efficacité du capital social ou des relations sociales de la diaspora dans la création de la prospérité économique de la Chine et l'expansion du marché asiatique ont peut-être été exagérés, surtout si l'on tient compte du quasi-effondrement de nombreuses économies de la région après la crise financière de 1997 en Asie. Les réseaux sociaux transnationaux ont peut-être joué un rôle dans la réussite économique, mais leur efficacité dépend de la nature de l'économie et des contraintes des forces du marché (Li, 2000). Néanmoins, les études sur le transnationalisme et les diasporas aident à mieux comprendre comment les relations culturelles peuvent jouer un rôle dans le progrès du développement économique mondial.

Les ouvrages canadiens soulèvent plusieurs aspects du transnationalisme ayant contribué aux activités commerciales des immigrants au Canada. Le premier est l'élaboration du programme d'immigration des gens d'affaires qui a favorisé l'immigration d'entrepreneurs et d'investisseurs dotés d'un capital de placement substantiel. L'immigration de gens d'affaires au Canada a renforcé les réseaux d'affaires entre le Canada et l'Asie, ce qui a facilité l'entrée de capitaux d'investissement au pays (Harrison, 1996; Li, 1993; Wong, 1993, 1995). À la fin des années 80 et au début des années 90, d'importants capitaux d'investissement sont entrées au Canada, et en particulier en Colombie-Britannique, alors que les sièges sociaux d'entreprises asiatiques se sont mis à étendre leurs investissements mondiaux aux régions où se trouvaient déjà de fortes concentrations d'immigrants asiatiques, et que l'immigration des gens d'affaires a amené des capitalistes et des investisseurs à la recherche de bonnes occasions (Li, 1993; Wong, 1993). La croissance d'immenses entreprises ethniques à forte densité de capitaux dans les grandes villes du Canada au cours des années 90 a été stimulée non seulement par l'injection de capitaux étrangers, mais aussi par l'expansion au Canada des réseaux d'affaires et des alliances forgées en Asie qui ont servi à la mise sur pied de

syndicats de placement dans lesquels étaient réunis les capitaux étrangers et ceux des gens d'affaires immigrants (Li, 1993). Wong et Ng (1998) font également état d'entrepreneurs ethniques adoptant le transnationalisme comme stratégie de maintien de leurs intérêts en Asie et au Canada; pareille stratégie implique la création ou le maintien d'enclaves d'affaires transnationales en faisant appel aux réseaux mis sur pied en Asie et en tirant parti des atouts des diverses économies en vue d'épargner les frais d'information, de conception technique, de production et de vente.

Les ouvrages sur le transnationalisme ethnique insistent sur l'importance des liens culturels transnationaux pour assurer la promotion de l'investissement international et du développement économique mondial. Cet argument pointe vers le fait que le capital social des collectivités transnationales a facilité la circulation de l'information et des capitaux et l'investissement international. De plus, le capital social sert également de base à la formation d'alliances entre les entreprises et au maintien d'enclaves commerciales transnationales tirant profit de l'avantage relatif des diverses économies.

Incidence sur la recherche et les politiques

La notion de capital social a inspiré certains travaux de recherche et d'élaboration de politiques sur la façon dont les relations sociales et les ressources collectives peuvent influer sur les résultats économiques. Malgré son attrait, la notion de capital social comporte d'importantes ambiguïtés conceptuelles.

Le capital social est une caractéristique de la structure sociale intégrant une série de relations stables permettant aux individus qui y participent de profiter de sa force collective et de mobiliser les ressources du groupe en vue de l'atteinte d'objectifs sociaux et économiques. Le capital social sert à intégrer de nombreuses caractéristiques, y compris les réseaux sociaux, les ressources collectives, la légitimité sociale et des normes et valeurs comme la confiance et la réciprocité. Certaines de ces caractéristiques, comme les normes de confiance et de fiabilité, peuvent être des traits culturels contribuant à alimenter le capital social qui lui-même peut, en retour, les renforcer. Mais il y a un danger à trop s'appuyer sur ce concept. Si le capital social peut sans aucun doute être un facteur d'habilitation pour les individus, il a par contre des aspects négatifs. On a fait du capital social une vertu universelle de création d'un bien-être social et de la prospérité économique. En réalité, sa création est fondée sur un contexte social et son efficacité est déterminée par les ressources de classe dont dispose le groupe social et duquel est issu le capital social.

Les auteurs ont trouvé à la fois une utilité et des limites au capital social chez les immigrants et les minorités raciales. Les études portant sur la façon dont l'attachement ethnique influe sur le progrès économique concluent que, dans une

société qui récompense l'assimilation et la conformité, ceux qui conservent de solides liens avec leur ethnie et leur langue et leurs valeurs traditionnelles ont tendance à être pénalisés sur le plan économique parce qu'ils se distinguent des autres et se privent de certaines possibilités dans la société dominante. Les liens ethniques et les réseaux culturels peuvent être particulièrement utiles pour les immigrants ne possédant pas les qualités nécessaires sur le marché du travail, car ils leur procurent des débouchés limités au sein de l'ethnie, mais, à long terme, ces immigrants risquent d'y rester confinés en raison d'une certaine complaisance et de leur endettement, et par obligation. On ne peut toutefois présumer que le capital social fondé sur l'ethnie tend nécessairement à l'exploitation.

Des études plus récentes sur l'économie de l'enclave ethnique permettent de croire que sa réussite peut être attribuée à l'utilisation novatrice de l'affinité ethnique, des réseaux sociaux et de la solidarité collective et mener au développement d'une économie protégée dont employeurs et travailleurs immigrants tirent parti. Plutôt que d'être captifs d'un emploi peu rémunérateur et de secteurs marginaux, les immigrants et les employeurs de l'économie de l'enclave ethnique profitent de sa vitalité et de sa croissance. Les retombées de cette économie pour les travailleurs immigrants et les employeurs ethniques dépendent beaucoup d'autres facteurs, comme la taille de la population de l'enclave, ses ressources de classe et le groupe ethnique lui-même. Les chercheurs soulignent également l'importance des réseaux sociaux qui, au sein des collectivités ethniques transnationales, permettent à leurs membres de recourir au capital social pour faciliter la circulation de l'information et des capitaux, ainsi que pour forger des alliances commerciales transnationales et créer des possibilités d'investissement.

On peut tirer plusieurs conclusions de ce que l'on sait du rôle du capital social au sein des collectivités d'immigrants et des groupes minoritaires. Premièrement, les ressources de classe de ces collectivités jouent un rôle important dans la détermination de l'efficacité du capital social. Lorsque ces ressources sont faibles, le capital social des groupes ethniques peut, dans le meilleur des cas, créer des possibilités limitées pour leurs membres, mais, à long terme, il peut également restreindre davantage la mobilité en raison de l'endettement et du nombre restreint d'options. En d'autres mots, malgré la valeur qu'il représente aux yeux des immigrants et des membres du groupe ethnique possédant peu de capital humain ou financier, le capital social ne peut remplacer les autres formes de capital pour produire des débouchés et des résultats économiques au delà des ressources matérielles.

Deuxièmement, le capital social qui lie présente un certain attrait en permettant aux collectivités dotées de peu de ressources de profiter des possibilités offertes à l'extérieur. En réalité, ceux qui manquent de ressources de classe sont les moins susceptibles d'être en mesure d'établir des liens avec les groupes de l'extérieur plus

influents et plus puissants, en raison des obstacles sociaux et de classe. La création d'un capital social liant avec des groupes influents exige de ces derniers qu'ils acceptent des gens de race, de culture ou de classe différente. C'est pourquoi le recours au capital social dans les collectivités d'immigrants et les groupes ethniques présente un grand défi en ce sens qu'il offre la seule ressource viable et que ses conséquences peuvent être à la fois positives et négatives[8]. Décrédibiliser cette forme de capital social peut détruire la fragile capacité sociale sur laquelle s'appuient de nombreux individus vulnérables, mais son renforcement risque aussi de favoriser davantage l'isolation et la captivité.

Troisièmement, les recherches permettent de croire qu'on a mis à contribution les réseaux ethniques et la solidarité des groupes pour créer la prospérité de l'économie de l'enclave ethnique, laquelle offre une autre possibilité de mobilité sociale qui n'est pas inférieure à ce que l'on trouve dans la société dominante. La taille de la collectivité ethnique, sa concentration urbaine et ses ressources de classe ont une incidence sur la façon dont le capital social peut contribuer au développement d'une économie protégée. Dans ce contexte, le capital social a réussi à faire progresser la prospérité de l'économie de l'enclave ethnique. Toutefois, on ne sait trop si, dans le développement de l'économie d'enclave, le capital social est également à l'origine d'une certaine exclusion économique et d'un fractionnement social.

Quatrièmement, le recours au capital social au sein des collectivités ethniques transnationales afin de favoriser l'avancement des intérêts économiques est très bien documenté. Le succès des réseaux transnationaux en matière de promotion des occasions d'affaires est sans aucun doute attribuable aux ressources de classe de ces collectivités. En d'autres mots, le capital social peut favoriser davantage les intérêts des collectivités possédant du capital financier. À l'ère de la mondialisation, les réseaux culturels transnationaux peuvent servir à promouvoir davantage les investissements et le commerce pour les collectivités ethniques riches en capital. Les recherches permettent de croire que la diversité culturelle a une valeur économique, et les réseaux ethniques sont des ressources qui facilitent l'investissement et le commerce internationaux.

Enfin, le capital social doit être évalué dans le contexte social et le contexte de classe dans lequel il se développe. Le considérer comme une panacée que l'on doit promouvoir universellement, c'est ne pas tenir compte de ses limites contextuelles. Le capital social peut avoir des vertus habilitantes pour les individus et les groupes, particulièrement ceux qui possèdent d'autres formes de capital[9]. Mais, en dernière analyse, le capital social ne peut remplacer d'autres formes de capital et donner des résultats sociaux et économiques irréalistes dépassant les limites matérielles de son cadre contextuel.

Notes

L'auteur exprime toute sa gratitude à Gurcharn Basran, Meyer Burstein etb Elizabeth Stanger pour leurs précieuses observations. Seul l'auteur est responsable des points de vue exprimés dans le présent document.

1 Depuis quelques années, l'utilisation du terme « capital social » est de plus en plus répandue dans les ouvrages de sciences sociales. Une recherche bibliographique menée en juin 2003 révèle que, de 1986 à 2002, ce terme paraît dans 909 articles publiés en anglais et portant sur la sociologie et les sciences sociales, comparativement à seulement huit articles publiés entre 1963 et 1985.

2 Granovetter (1995) affirme que les échanges humains nécessitent une certaine dose de confiance, et que cette confiance est générée par les relations sociales et les réseaux, et non pas par des arrangements institutionnels ou une certaine morale. Il soutient également que les relations de confiance et la solidarité avec les membres de la famille et les amis sont une caractéristique complémentaire qui ne va pas à l'encontre des institutions économiques modernes qui mettent l'accent sur les relations bureaucratiques.

3 Les auteurs estiment généralement que le capital social a de nombreuses retombées positives pour les individus et les pays, et peu d'effets négatifs; voir Fernandez et autres, 2000; Hagan, et autres, 1995; Kolankiewicz, 1996; Podolny et Baron, 1997; Putnam, 2000, OCDE, 2001. Un exemple de l'utilisation du capital social dans le but de favoriser les intérêts exclusifs d'un groupe serait la notion de « vieille clique » (le « old boys network » en anglais), que l'on retrouve souvent parmi l'élite dirigeante des milieux d'affaires (voir Clement, 1975; Mills, 1956; Newman, 1982; Porter, 1965).

4 Woolcock (2001) illustre le côté sombre du capital social à l'aide de plusieurs exemples où les liens sociaux très étroits peuvent avoir des effets indésirables ou risquent de limiter la liberté des individus, comme certains adolescents s'associant à des jeunes de leur âge qui ont une mauvaise influence et qui exercent des pressions sur eux, certaines personnes considérées comme étant déloyales et menacées de mort parce qu'elles quittent leur culte, les membres des groupes minoritaires qui réussissent et qui anglicisent leur nom afin d'éviter les demandes de leurs congénères, de même que la solidarité des groupes haineux, les cartels de la drogue et les organisations terroristes qui imposent un fardeau à la société.

5 Les études portant sur l'élite dirigeante des milieux d'affaires canadiens révèlent que ses membres sont issus de milieux sociaux et de réseaux influents semblables les dotant au départ d'un riche capital social dont ils peuvent se servir en affaires et au sein des conseils d'administration (Porter, 1965; Clement, 1975; Newman, 1982). Dans une étude de cette élite, Clement (1975) donne une vue détaillée de l'intérieur de ce qu'il appelle « le milieu privé des gens puissants », et il cite ainsi un dirigeant d'une entreprise de textile : « Ils se connaissent tous ou en savent tous un peu les uns sur les autres. C'est vraiment une petite collectivité où

l'on ne trouve pas d'étrangers, même s'ils vivent éloignés les uns des autres » (*ibid.*, 243). Clement cite également un autre administrateur pour démontrer comment fonctionnent les relations dans les milieux d'affaires canadiens : « Nos administrateurs contribuent largement à la gestion de l'entreprise. Le produit des opérations bancaires est semblable et ce sont donc les contacts personnels qui comptent. Si nous entendons parler de l'établissement prochain d'une nouvelle entreprise, nous jetons s'il le faut un coup d'œil à la liste des administrateurs de cette nouvelle compagnie et tentons d'entrer en contact avec eux par l'entremise de nos propres administrateurs et de leurs relations. Si nous entendons dire qu'une grosse affaire se conclura dans l'Ouest, nous n'hésitons pas une minute à appeler l'un de nos administrateurs dans les Prairies pour voir s'il ne pourrait pas nous aider à prendre part à l'action » (*ibid.*, 157). Le compte rendu de Newman sur l'*establishment* canadien met également en relief un petit cercle formé de l'élite des affaires dont les membres ont de nombreux contacts personnels et informels à l'extérieur de la salle du conseil et qu'ils utilisent pour influer sur ce qui se passe à l'intérieur (Newman, 1982).

6 Les groupes marginalisés ont tendance à s'associer à des gens qui leur ressemblent et qui peuvent les aider dans leur situation immédiate, mais cela peut aussi les écarter de la mobilité sociale en raison de la limitation des ressources et des restrictions imposées par les limites de leur classe (voir Gans, 1962; Prus et Irini, 1980).

7 Dans son étude sur la façon dont les immigrants ont réussi à établir un créneau professionnel dans la fonction publique municipale de la ville de New York, Waldinger (1994) insiste sur l'importance à la fois des réseaux sociaux des immigrants et sur la condition préalable créée par l'augmentation des possibilités d'emploi au sein de l'administration municipale et par les changements intervenus dans le bassin des travailleurs nés au pays.

8 Zhou et Bankston (1996, p. 219) font valoir le même point : (Traduction) « (...) lorsque les immigrants n'ont pas toutes les ressources voulues, ils ont tendance à se retrouver dans des quartiers de plus ou moins bonne réputation. En pareille situation, l'ethnicité peut elle-même devenir une ressource; en fait, il peut s'agir de la seule ressource disponible ».

9 Burt (1997) parle de la valeur éventuelle du capital social et décrit ce dernier comme étant le complément contextuel du capital humain.

Renvois

Bonacich, Edna et Modell, John
1980 *Economic Basis of Ethnic Solidarity*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.

Bourdieu, Pierre
1986 « The forms of capital », p. 241-258 dans John G. Richardson, éd., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education,* Westport, Connecticut, Greenwood Press.
1977 « Symbolic power », p. 112-119 dans Dennis Gleason, éd., *Identity and Structure: Issues in the Sociology of Education,* Dimiffield, Angleterre, Nefferton.
1973 « Cultural reproduction and social reproduction », p. 71-112 dans Richard Brown, éd., *Knowledge, Education and Cultural Change,* Londres, Tevistock.
Breton, Raymond
1964 « The institutional completeness of ethnic communities and the personal relations of immigrants », *American Journal of Sociology,* 70(2), 193-205.
Burt, Ronald S.
1997 « The contingent value of social capital », *Administrative Science Quarterly,* 42(2), 339-365.
Chan, Janet B.L. et Cheung, Yuet-Wah
1985 « Ethnic resources and business enterprise: A study of Chinese businesses in Toronto », *Human Organization,* 44(2), 142-154.
Clement, Wallace
1975 *The Canadian Corporate Elite: An Analysis of Economic Power,* Toronto, McClelland and Stewart Limited.
Cohen, Robin
1997 *Global Diasporas: An Introduction,* Seattle, University of Washington Press.
Coleman, James S.
1988 « Social capital in the creation of human capital », *American Journal of Sociology* 94 (supplément), S95-S120.
Cummings, Scott, éd.
1980 *Self-Help in Urban America: Patterns of Minority Business Enterprise,* Port Washington, N.Y., Kennikat Press.
Evans, M.D.R.
1989 « Immigrant entrepreneurship: Effects of ethnic market size and isolated labor pool », *American Sociological Review,* 54(6), 950-962.
Fernandez, Robert M., Emilio J. Castilla et Paul Moore
2000 « Social capital at work: Networks and employment at a phone center », *American Journal of Sociology,* 105(5), 1288-1356.
Fukuyama, Francis
1996 *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity,* London, Angleterre, Penguin Books.
1995 « Social capital and the global economy », *Foreign Affairs,* 74(5), 89-103.
Gans, Herbert J.
1962 *Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans,* New York, The Free Press.
Gordon, Milton M.

1964 *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins,* New York, Oxford University Press.

Granovetter, Mark

1995 « The economic sociology of firms and entrepreneurs », p. 128-165, dans Alejandro Portes, éd., *The Economic Sociology of Immigration,* New York, Russell Sage.

1990 « The old and the new economic sociology: a history and an agenda », p. 89-112, dans Roger Friedland et Robertson, A.F., éd., *Beyond the Marketplace,* New York, Aldine de Gruyter.

1985 « Economic action and social structure: the problem of embeddedness », *American Journal of Sociology,* 91(3), 481-510.

Hagan, John, Hans Merkens et Klaus Boehnke

1995 « Delinquency and disdain: Social capital and the control of right-wing extremism among East and West Berlin youth », *American Journal of Sociology,* 100(4), 1028-1052.

Hamilton, Gary G., éd.

1996 *Asian Business Networks,* Berlin et New York, Walter de Gruyter.

Harding, Harry

1993 « The concept of 'Greater China': Themes, variations and reservations », *The China Quarterly,* 136 (décembre), 660-686.

Harrison, Trevor

1996 « Class, citizenship, and global migration: The case of the Canadian Business Immigration Program », *Canadian Public Policy // Analyse de politiques,* 22(1), 7-23.

Isajiw, Wsevolod W., Aysan Sev'er et Leo Driedger

1993 « Ethnic identity and social mobility: A test of the 'drawback model », *Canadian Journal of Sociology // Cahiers canadiens de sociologie,* 18(2), 177-196.

Jenson, Jane et Saint-Martin, Denis

2003 « New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state », *Canadian Journal of Sociology // Cahiers canadiens de sociologie,* 28(1), 77-99.

Kalbach, Madeline A. et Kalbach, Warren E.

1995 « The importance of ethnic-connectedness for Canada's post-war immigrants », *Canadian Ethnic Studies // Études ethniques du Canada,* 27(2), 16-33.

Kolankiewicz, George

1996 « Social capital and social change », *British Journal of Sociology,* 47(3), 427-441.

Lever-Tracy, Constance, David Ip et Noel Tracy

1996 *The Chinese Diaspora and Mainland China: An Emerging Economic Synergy,* Londres et New York, MacMillan Press et St. Martin's Press.

Li, Peter S.

2001 « The economics of minority language identity », *Canadian Ethnic Studies // Études ethniques du Canada,* 33(3), 134-154.
2000 « Overseas Chinese networks: A reassessment », p. 261-284 dans Chan Kwok Bun, éd., *Chinese Business Networks,* Singapour, Prentice Hall.
1993 « Chinese investment and business in Canada: Ethnic entrepreneurial reconsidered », *Pacific Affairs,* 66 (2), 219-243.
1992 « Ethnic enterprise in transition: Chinese business in Richmond, B.C., 1980-1990 », *Canadian Ethnic Studies // Études ethniques du Canada* 24(1), 120-138.
1977 « Occupational achievement and kinship assistance among Chinese immigrants in Chicago », *The Sociological Quarterly,* 18(automne), 478-489.

Light, Ivan
1972 Ethnic Enterprise in America, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.

Light, Ivan et Rosenstein, Carolyn
1995 *Race, Ethnicity, and Entrepreneurship in Urban America,* New York, Aldine de Gruyter.

Light, Ivan et Bonacich, Edna
1988 *Immigrant Entrepreneurs,* Berkeley et Los Angeles, University of California Press.

Light, Ivan et Gold, Steven J.
2000 *Ethnic Economies,* San Diego, Academic Press.

Limlingan, Victor Simpao
1986 *The Oveaseas Chinese in ASEAN: Business Strategies and Management Practices,* Manille, Vita Development Corporation.

Lin, Nan, Karen Cook et Ronald S. Burt, éd.
2001 *Social Capital,* New York, Aldine De Gruyter.

Linden, Rick, Raymond F. Currie et Leo Driedger
1985 « Interpersonal ties and alcohol use among Mennonites », *Canadian Review of Sociology and Anthropology // Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie,* 22(4), 559-573.

Marger, Martin N.
1989 « Business strategies among East Indian entrepreneurs in Toronto: The role of group resources and opportunity structure », *Ethnic and Racial Studies,* 12(4), 539-563.

Marger, Martin N. et Hoffman, Constance A
1992 « Ethnic enterprise in Ontario: Immigrant participation in the small business sector », *International Migration Review,* 26(3), 968-981.

Mills, C. Wright
1956 *The Power Elite,* New York, Oxford University Press.

Newman, Peter C.
1982 *The Establishment Man: A Portrait of Power,* Toronto, McClelland and Stewart.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)

2001 *Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social,* Paris, Publications de l'OCDE.

Pan, Lynn
1998 *The Encyclopedia of the Chinese Overseas,* Singapour, Archipelago Press et Landmark Press.

Pendakur, Krishna et Pendakur, Ravi
2002 « Language as both human capital and ethnicity », *International Migration Review,* 36(1), 147-177.

Podolny, Joel M. et Baron, James N.
1997 « Resources and relationships: Social networks and mobility in the workplace », *American Sociological Review,* 62(5), 673-693.

Porter, John
1965 *The Vertical Mosaic: An Analysis of Social Class and Power in Canada,* Toronto, University of Toronto Press.

Portes, Alejandro
1998 « Social capital: Its origins and applications in modern sociology », *Annual Review of Sociology,* 24(1998), 1-24.

Portes, Alejandro et Sensenbrenner, Julia
1993 « Embeddedness and immigration: Notes on the social determinants of economic action », *American Journal of Sociology,* 98(6), 1320-1350.

Portes, Alejandro et Jensen, Leif
1989 « The enclave and the entrants: Patterns of ethnic enterprise in Miami before and after Mariel », *American Sociological Review,* 54, 929-949.

Portes, Alejandro et Zhou, Min
1996 « Self-employment and the earnings of immigrants », *American Sociological Review,* 61, 219-230.

Portes, Alejandro et Landolt, Patricia
1996 « The downside of social capital », *The American Prospect,* N° 26 (mai-juin), 18-21.

Portes, Alejandro et Bach, Robert L.
1985 *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States,* Berkeley, University of California Press.

Prus, Robert et Irini, Styllianoss
1980 *Hookers, Rounders and Desk Clerks: The Social Organization of the Hotel Community,* Toronto, Gage Publishing Limited.

Putnam, Robert D.
2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community,* New York, Simon & Schuster.
1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,* Princeton, New Jersey, Princeton University Press

Redding, Gordon S.
1993 *The Spirit of Chinese Capitalism,* Berlin et New York, Walter de Gruyter.

Reitz, Jeffrey G. et Breton, Raymond

1994 *The Illusion of Difference: Realities of Ethnicity in Canada and the United States,* Toronto, Institut C.D. Howe.

Reitz, Jeffrey G. et Sklar, Sherrilyn M.

1997 « Culture, race, and the economic assimilation of immigrants », *Sociological Forum,* 12(2), 233-277.

Sanders, Jimy M. et Nee, Victor

1987 « Limits of ethnic solidarity in the enclave economy », *American Sociological Review,* 52, 745-773.

Teixeira, Carlos

1997 « Cultural resources and ethnic entrepreneurship: A case study of the Portuguese real estate industry in Toronto », *The Canadian Geographer // Géographe canadien,* 42(3), 267-281.

Teixeira, Carlos et Murdie, Robert A.

1997 « The role of ethnic real estate agents in the residential relocation process: A case study of Portuguese homebuyers in suburban Toronto », *Urban Geography,* 18(6), 497-520.

Van Hear, Nicholas

1998 *New Diasporas: The Mass Exodus, Dispersal and Regrouping of Migrant Communities,* Seattle, University of Washington Press.

Waldinger, Roger

1994 « The making of an immigrant niche », *International Migration Review,* 28(1), 3-30.

Waldinger, Roger, Aldrich, Howard, Ward, Robin et associés

1990 *Ethnic Entrepreneurs: Immigrant Business in Industrial Societies,* Newbury Park, California, Sage.

Walton-Roberts, Margaret Hiebert, Daniel

1997 « Immigration, entrepreneurship, and the family: Indo-Canadian enterprise in the construction industry of Greater Vancouver », *Canadian Journal of Regional Science // Revue canadienne des sciences régionales,* 20(1,2), 119-139.

Ward, Robin et Jenkins, Richard, éd.

1984 *Ethnic Communities in Business,* Cambridge, Cambridge University Press.

Weber, Max

1968 Economy and Society, Volume 1, New York, Bedminster Press.

White, Deena

2003 « Social policy and solidarity, orphans of the new model of social cohesion », *Canadian Journal of Sociology // Cahiers canadiens de sociologie,* 28(1), 51-76.

Wiley, Norbert

1967 « The ethnic mobility trap and stratification theory », *Social Problems,* 15( ), 147-159.

Winland, Daphne Naomi

1993 « The quest for Mennonite peoplehood: Ethno-religious identity and the dilemma of definitions », *Canadian Review of Sociology and Anthropology // Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, 30(1), 110-138.

Wislon, Kenneth L. et Portes, Alejandro

1980 « Immigrant enclaves: An analysis of the labour market experiences of Cubans in Miami », *American Journal of Sociology*, 86(2), 295-319.

Wislon, Kenneth L. et Martin, W. Allen

1982 « Ethnic enclave: A comparison of the Cuban and Black economies in Miami », *American Journal of Sociology*, 88(1), 135-160.

Wong, Lloyd

1995 « Chinese capitalist migration to Canada: A sociological interpretation and its effect on Canada », *Asian and Pacific Migration Journal*, 4(4), 465-492.

1993 « Immigration as capital accumulation: The impact of business immigration to Canada », *International Migration*, 31(1), 171-190.

Wong, Lloyd et Ng, Michele

1998 « Chinese immigrant entrepreneurs in Vancouver: A case study of ethnic business development », *Canadian Ethnic Studies // Études ethniques du Canada*, 30(1), 64-85.

Woolcock, Michael

2001 « The place of social capital in understanding social and economic outcomes », *Isuma: Canadian Journal of Policy Research // Isuma : Revue canadienne de recherche sur les politiques* 2(1), 11-17.

Wright, Erik Olin et Cho, Donmoon

1992 « The relative permeability of class boundaries to cross-class friendships: a comparative study of the United States, Canada, Sweden, and Norway », *American Sociological Review*, 57(1), 85-102.

Zhou, Min

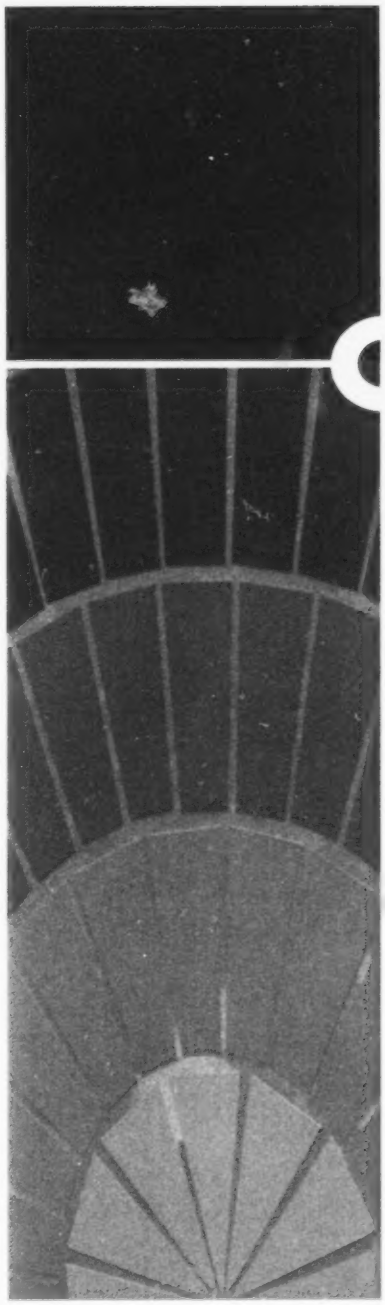
1992 *Chinatown: The Socioeconomic Potential of an Urban Enclave*, Philadelphia, Temple University Press.

Zhou, Min et Bankston III, Carl L.

1996 « Social capital and the adaptation of the second generation: The case of Vietnamese youth in New Orleans », p. 197-220 dans Alejandro Portes, éd., *The Second Generation*, New York, Fondation Russell Sage.

Zhou, Min et Logan, John R.

1989 « Returns of human capital in ethnic enclaves: New York City's Chinatown » *American Sociological Review*, 54(5), 809-820.



Session 4

Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité: Les communautés et les dynamiques de quartier

Le rôle des villes dans l'intégration des immigrants

Brian Ray
Migration Policy Institute

Le rôle des villes dans l'intégration des immigrants

Brian Ray
Migration Policy Institute

Il est reconnu depuis longtemps que les zones urbaines, en particulier les grandes villes, favorisent l'épanouissement de la diversité culturelle. Des villes comme New York, Los Angeles, Toronto, Sydney, Londres, Paris et Amsterdam, qui accueillent des immigrants venus de partout dans le monde, illustrent bien la diversité culturelle, sociale et religieuse qui constitue pour beaucoup une caractéristique essentielle des centres urbains appelés à réussir, sur les plans économique et social, à l'ère de l'interdépendance mondiale.

L'histoire nous démontre toutefois que la diversité ne suffit pas, à elle seule, à réaliser de façon soutenue l'inclusion des différents groupes qui peuplent une ville. Le fait que des villes où régnait une certaine harmonie multiculturelle aient pu sombrer dans des conflits interethniques, par exemple la Vienne et la Varsovie d'avant-guerre (1914 et 1939 respectivement) et, pendant les dernières décennies, Beyrouth, Sarajevo et Srebrenica, met en relief la fragilité de la diversité culturelle. Pour être inclusives sur le plan social et diversifiées sur celui de la culture, les villes doivent apprendre à vivre dans la pluralité culturelle, à gérer les échanges culturels entre les individus, les organisations et les institutions, et à traiter directement des problèmes d'iniquité et de discrimination.

Dans la plupart des villes, les mesures prises pour réduire la polarisation sociale et pour gérer la diversité reposent sur des politiques sociales fondamentales, soit un système scolaire public, des services de soins de santé et des programmes de soutien du revenu, qui sont habituellement confiées au gouvernement national, provincial, régional ou d'un État. Or, l'inclusion sociale dépend aussi de la qualité des innombrables interactions qui se produisent entre une multitude d'individus, de groupes sociaux et d'institutions dans une même ville. À cet égard, les gouvernements municipaux ont également la responsabilité d'élaborer des politiques qui permettent de gérer la pluralité et d'intégrer les nouveaux arrivés et les résidents de longue date dans des environnements sociaux, économiques et politiques dynamiques. Ils doivent aussi prendre les devants pour éliminer les pratiques d'exclusion et de ségrégation qui se font très vivement sentir. L'inclusion sociale dans les espaces urbains n'est pas un phénomène naturel.

Programmes de gestion et d'intégration

La gestion de la diversité et la création de conditions favorables à l'inclusion sociale ne peuvent plus être considérée comme étant réservées uniquement aux vieilles villes centrales. Dans de nombreuses agglomérations, la majorité des immigrants, qu'ils soient arrivés récemment ou il y a longtemps, s'installent dans les

banlieues, et non dans les enclaves traditionnelles du centre-ville qui dominent tant nos paysages ethniques imaginaires. Aux États-Unis, cette tendance a pu être observée dans certains grands points d'entrée urbains pendant les années 1980. Au cours de la dernière décennie toutefois, les quartiers suburbains sont devenus les nouvelles enclaves multiethniques des immigrants tant dans les nouveaux que dans les anciens points d'entrée.

Les villes centrales bien implantées ont certainement une expérience approfondie de la collaboration avec une population diversifiée, mais les tendances de l'immigration obligent les municipalités suburbaines à se rattraper quant à la gestion de la diversité. Dans les 100 plus grandes zones métropolitaines des États-Unis, le taux de croissance de la population immigrante était de 54,8 % entre 1990 et 2000. Dans les banlieues de ces mêmes villes, il se chiffrait, cependant, à 63,7 %, devançant de loin le taux de croissance de ce groupe dans les centres-villes (21,7 %). Sur les 100 zones, seulement 32 d'entre elles affichaient une augmentation du nombre d'immigrants supérieure à celle qu'ont connu les banlieues pendant les années 1990.

Un environnement urbain inclusif est tributaire des éléments suivants :

- tracé des rues
- coût et disponibilité des transports publics
- accès aux emplois et aux lieux de travail
- gestion des écoles
- gestion des services policiers
- développement économique qui profite à un éventail de groupes sociaux
- renforcement du code de travail, des règlements commerciaux et des lois municipales
- collecte des ordures
- réglementation des marchands ambulants et des espaces dans les marchés publics
- prix et entretien des terrains à usage industriel

Les immigrants ont une multitude de besoins, du logement à l'éducation et à la formation linguistique en passant par le maintien d'un système de transport public efficace leur donnant accès à des emplois dans tous les coins de vastes secteurs métropolitains. Quoique ces besoins ne soient pas nouveaux, ils posent des problèmes d'intégration en raison des zones où les immigrants choisissent de s'établir. Au contraire d'un bon nombre de villes centrales, les municipalités suburbaines ressentaient peu, jusqu'à tout récemment, le besoin de fournir des services d'intégration aux nouveaux arrivés et à leurs enfants. De plus, la plupart d'entre elles ont peu d'expérience de la gestion des communications interculturelles ou de politiques visant à favoriser l'inclusion sociale de résidents d'origine culturelle et linguistique variée. Dans les banlieues à faible densité, où l'homogénéité socio-culturelle constitue une condition originale sinon un principe de fondement, l'émergence d'une pluralité de cultures représente un changement radical. Cela pose aussi un défi quant à la promotion

de l'intégration dans les lieux où se rencontrent les différentes cultures et les divers groupes sociaux, à savoir les écoles, les lieux de travail, les quartiers, les rues, les centres commerciaux et les terrains de jeu.

Un rôle pour les villes?

Les villes sont des organismes sociaux, économiques et politiques qui ont évolué en réponse aux gestes posés par d'innombrables individus et aux rapports qu'ils entretiennent dans une grande variété d'institutions et d'organisations. Elles témoignent aussi des décisions prises par le passé concernant la construction et la densité, l'usage des terrains, le transport, le développement économique, les processus et la représentation politiques, et la planification sociale.

Bon nombre de ces décisions, souvent prises il y a plusieurs décennies sans tenir compte, bien sûr, du pluralisme culturel qui caractérise l'immigration contemporaine, se répercutent maintenant sur les possibilités d'inclusion et d'intégration sociales. Qu'il s'agisse d'une ville fondée au XVIII^{e} siècle ou d'un « bourg technologique » qui s'est développé à la fin du XX^{e}, les politiques et les pratiques adoptées pour réduire la fragmentation et la polarisation socioéconomiques reflètent le contexte constitutionnel, économique et social d'aujourd'hui, de même que les configurations politiques. Par conséquent, il existe de nombreuses « solutions » aux problèmes locaux posés par l'immigration et la diversité culturelle.

Nombreux sont les gouvernements qu'il s'agisse d'un pays, d'un État ou d'une province qui n'ont mis en place aucune stratégie urbaine. Cela dit, les politiques sociales et économiques « non urbaines » qu'ils poursuivent ont une incidence directe sur l'inclusion sociale et la gestion de la diversité. Les politiques de soutien du revenu et d'aide sociale établissent un seuil financier pour les individus et les familles défavorisés qui peut contribuer grandement à atténuer la polarisation sociale sous ses formes les plus extrêmes. C'est vrai aussi des politiques universelles sur l'enseignement public et les soins de santé. Les investissements faits par les gouvernements de palier supérieur dans une infrastructure urbaine coûteuse, surtout dans les vieilles villes, peuvent servir aussi à minimiser les écarts marqués dans la qualité des biens et des services publics offerts d'un quartier à l'autre. En outre, dans certains pays, le gouvernement national ou celui d'un État ou d'une province ont mis en œuvre des politiques visant à réduire l'isolement et la fragmentation sociale par des investissements dans des logements sociaux et des systèmes de transports publics efficaces.

Les politiques sociales, économiques et fiscales mises en place par les gouvernements créent un cadre global qui favorise une bonne gestion des problèmes liés à la diversité. Les administrations locales, cependant, jouent un rôle crucial qui n'est que trop souvent sous-estimé. C'est le cas en particulier dans notre

société postindustrielle comme l'économie du savoir se développe surtout dans les villes, ces dernières jouent un rôle de plus en plus prépondérant dans les affaires économiques, politiques, informationnelles et culturelles de la société. Les villes sont aussi les mieux placées pour traiter des nombreuses questions relatives à l'inclusion des nouveaux arrivés, par exemple la diminution de l'exclusion sociale et résidentielle des groupes marginalisés et défavorisés, l'accès social et spatial accru aux services sociaux et à l'emploi, et l'édification de structures de gouvernance locales qui sont à la fois démocratiques, efficaces et équitables.

Les villes se distinguent aussi par le fait qu'elles organisent et réglementent beaucoup d'activités quotidiennes qui, même si elles peuvent paraître banales, demeurent essentielles à l'inclusion sociale et économique des résidents. Quelques-uns des points de friction les plus importants pour ce qui est de la promotion de l'intégration dans les deux sens chez les immigrants et les collectivités d'accueil ont trait aux possibilités d'échanges positifs entre les groupes dans les espaces publics et à la perception d'inégalités dans l'accès aux services et aux biens sociaux. Le renforcement du code du bâtiment, la gestion du logement social, les services policiers, scolaires et de transport, de même que le soutien du développement économique d'un éventail de collectivités et de groupes sociaux ne sont peut-être pas des questions stratégiques dominantes sur la scène nationale. Toutes ces questions et ces politiques, de même que la prestation de services, ont des effets toutefois à l'échelle où l'inclusion sociale est vécue quotidiennement.

Il existe un bon nombre de secteurs où les villes peuvent potentiellement intervenir au chapitre des politiques pour encourager l'intégration des nouveaux arrivés aux résidents natifs et pour favoriser des environnements urbains où l'inclusion est la norme, plutôt que l'exclusion et le conflit :

- rapports de « gouvernance » entre les administrations, les organismes étatiques, les organisations non gouvernementales et les groupes sociaux;
- politiques et programmes à l'appui de jeunes communautés formées d'immigrants ou de groupes minoritaires, ou en réponse à leurs expériences et à leurs besoins particuliers à mesure qu'elles s'intègrent dans une nouvelle société;
- investissements dans des biens et services publics, qu'il s'agisse de garderies et de centres communautaires ou de l'adduction d'eau et du réseau d'assainissement;
- planification urbaine de l'usage des terrains et logement;
- services policiers et prise de contact avec les communautés minoritaires;
- transports urbains et accès aux emplois et aux services;
- initiatives axées sur le développement économique qui mettent à contribution les entrepreneurs locaux et qui visent à réduire plutôt qu'à exacerber la marginalisation et la ségrégation.

Chacune de ces interventions peut être illustrée, mais cet article soulignera plutôt des exemples prometteurs de mesures progressives ayant été prises en matière de gouvernance, de logement et de transport urbain.

Des politiques locales pour des besoins locaux : structures de gouvernance

Au cours des deux dernières décennies, partout dans le monde, les villes ont vu naître des mouvements de démocratisation du gouvernement local et de mobilisation des groupes communautaires et sociaux, désormais plus présents dans les affaires locales. La *gouvernance* qu'on ne saurait confondre avec le *gouvernement* est devenue une composante déterminante des interactions entre les administrations locales et les groupes de la société civile.

Certaines administrations municipales ont délibérément cultivé les relations avec les minorités dont les immigrants et les réfugiés , avec leurs collectivités et leurs groupes sociaux, afin de les amener à participer davantage aux décisions et aux programmes qui touchent leur vie. À Portland, en Oregon, dans le cadre d'un projet baptisé Building the New American Community (et financé par l'Office of Refugee Resettlement), le Metropolitan Human Rights Center et l'Office of Neighborhood Involvement, ainsi que l'Office of School and Community Partnership du comté de Multnomah, ont encouragé la participation de plusieurs collectivités composées de réfugiés et d'immigrants à prendre part à différentes initiatives. Cette démarche commune d'instauration d'un rapport de gouvernance avec les nouveaux arrivants, qui possèdent une expérience limitée de l'élaboration des politiques et de la gestion des affaires locales, s'est traduite par des projets de développement économique des collectivités ainsi que par des programmes destinés à répondre aux besoins des enfants d'âge scolaire des immigrants récents ou de deuxième génération ainsi que de leurs familles.

La valeur des résultats inattendus : l'utilisation de l'espace urbain et l'intégration sociale

Certaines villes ont plus de chance que d'autres. Des décisions prises plusieurs décennies plus tôt pour régler des problèmes pressants peuvent avoir facilité de façon inattendue l'inclusion sociale dans les villes et banlieues multiethniques que nous connaissons aujourd'hui. Certains projets de suburbanisation lancés à Montréal dans les années 50 et 60, par exemple, ont largement contribué à réduire la ségrégation géographique et à renforcer de nos jours la cohésion sociale chez certains groupes ethniques.

Toujours à Montréal, en réaction à la crise du logement qui a immédiatement suivi la Deuxième Guerre mondiale, il a été décidé d'encourager la construction d'immeubles locatifs et de maisons unifamiliales de densité moyenne dans ce qui était à l'époque la périphérie suburbaine. La crise a fini par passer, et avec le temps, un nombre toujours plus élevé d'immigrants se sont établis dans ces quartiers relativement abordables. Les néo-Canadiens venus du sous-continent indien, par exemple, peu importe le degré d'établissement ou d'intégration qu'ils ont atteint, s'installent de préférence dans le quartier où d'autres membres de la famille élargie ont déjà loué un appartement ou acheté une maison, cherchant à entretenir dans cet espace restreint de précieux réseaux d'information et de soutien qui atténuent leur sentiment d'isolement. Ce voisinage relatif d'individus différents par leurs classes sociales et leurs origines ethnoculturelles a également permis aux nouveaux arrivants qui ont suivi de profiter de réseaux d'information, de recherche d'emploi et de rencontres communautaires qui dépassent l'orbite de leur propre groupe ethnique.

Se constituer un réseau dans une ville fragmentée : les transports publics

On ne saurait sous-estimer l'importance que les investissements dans le secteur des transports publics revêtent pour l'inclusion sociale et l'accès aux possibilités que peuvent avoir à offrir des villes où les emplois sont disséminés dans toute la zone métropolitaine. Même dans une petite ville comme Lowell, au Massachussetts, l'une des collectivités visées par le programme Building the New American Community, le transport représente un facteur d'intégration essentiel. L'interruption du service d'autobus lorsque prend fin la dernière heure de pointe pose des problèmes majeurs aux réfugiés ou aux immigrants récemment arrivés au pays qui souhaitent prendre des cours du soir en anglais. La coalition d'associations d'immigrants et de réfugiés et d'organisations communautaires The One Lowell Coalition a largement contribué à faire clairement ressortir la nécessité d'améliorer le système de transport public pour faciliter l'intégration des immigrants.

De même, il a été démontré que les sommes considérables investies au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale dans les réseaux de métro et le service d'autobus à Toronto et à Montréal ont aidé les nouveaux immigrants à se trouver un emploi et à bénéficier des services publics. Selon certains chercheurs, la Communauté urbaine de Toronto, en investissant dans le développement d'un système de transport public mieux intégré, a grandement favorisé la cohésion sociale et l'interaction dans une ville qui a connu une croissance remarquable après 1945. Ces investissements, combinées aux politiques de regroupement fiscal dans les municipalités banlieusardes de classe moyenne et au centre-ville, où se concentrent les plus pauvres, ont provoqué au fil des ans la convergence de certaines caractéristiques de population dans la région métropolitaine.

Les investissements susceptibles de réduire l'exclusion et la marginalisation doivent toujours se plier aux changements urbains si l'on veut éviter que la situation ne se dégrade. Au cours des dernières décennies, les montants peu élevés investis dans les transports publics et l'absence d'un partage direct des recettes fiscales entre les jeunes municipalités et les municipalités plus anciennes de la région métropolitaine de Toronto ont entraîné un accroissement de la ségrégation. La très forte expansion du secteur de l'emploi dans les banlieues lointaines a provoqué une inadéquation géographique de plus en plus marquée entre les zones d'habitation que peuvent s'offrir les moins bien nantis, en grande partie des nouveaux arrivants, et la répartition des possibilités d'emploi. À cet égard, Toronto est une ville où l'accès à la gamme complète des possibilités d'emploi et des services urbains est plus limité pour les moins fortunés et les moins mobiles. Les possibilités d'interactions véritables entre les innombrables classes sociales et groupes ethnoculturels que l'on rencontre à Toronto, qui demeure d'ailleurs le premier choix des immigrants au Canada, sont aussi grandement diminuées.

Perspectives d'avenir : les villes et la diversité

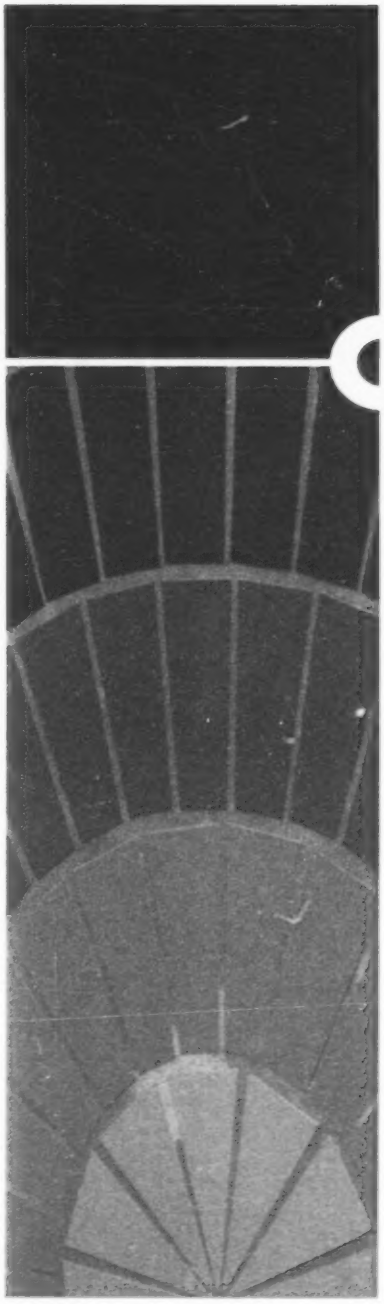
Partout dans le monde, c'est principalement dans les villes que se concentrent la croissance économique post-industrielle et les groupements d'immigrants; les administrations municipales, les agences gouvernementales, les groupes sociaux et les organisations de la société civile contribuent de façon toujours plus déterminante à paver la voie de l'inclusion et de l'intégration sociales. Cela signifie, entre autres, que les villes se chargent elles-mêmes des nouvelles politiques et des nouveaux programmes. Certaines pourront assumer des responsabilités qui incombaient autrefois à des administrations d'un niveau supérieur, afin de répondre aux besoins, de faire face aux difficultés et de tirer parti des avantages associés à l'arrivée de nouveaux résidents ainsi qu'à la création de nouvelles institutions et à la mise en œuvre de nouvelles activités économiques.

Cela signifie aussi que les villes doivent continuer d'influer sur l'aménagement d'un milieu favorable à l'inclusion sociale en poursuivant d'une façon stratégique des initiatives de gestion urbaine dont les résultats seront positifs, mais qui ne visent qu'indirectement les immigrants, leur installation et leur intégration. Les programmes de transport urbain, de logement urbain et de police urbaine ne sont pas, en règle générale, considérés comme servant l'intégration des nouveaux arrivants, même s'ils ont pour objet une inclusion sociale plus forte.

Dans l'application de leurs politiques d'intégration bidirectionnelle, certaines villes seront en mesure de bénéficier de façon inattendue de décisions prises il y a plusieurs décennies. D'autres devront lutter contre des paysages urbains et des milieux sociaux qui, à première vue, ne permettent guère de profiter des avantages généralement associés à la diversité culturelle dans une économie

post-industrielle. Pour arriver de part et d'autre à une inclusion et à une équité sociales accrues, il faudra se mettre à la recherche d'une multitude de « solutions » stratégiques, car au cœur même du problème se trouvent la diversité socioculturelle, le multiculturalisme et la fluidité qui caractérisent nos sociétés multiethniques.

Réimprimé avec la permission de Migration Information Source (www.migrationinformation.org), un projet issu de la Migration Policy Institute.



Session 5

Le capital social dans le contexte de l'immigration et de la diversité: La participation civique et politique

Capital social et intégration politique des immigrants

Jean Tillie
Migration Policy Institute

Capital social et intégration politique des immigrants

Jean Tillie
Universiteit van Amsterdam

1. Introduction

Depuis les événements du 11 septembre, le débat sur la démocratie multiculturelle s'est intensifié dans la plupart des pays occidentaux. Le terrorisme, la violence, l'Islam, les valeurs démocratiques et l'engagement envers la démocratie sont au cœur de cette polémique. L'effondrement des tours du Word Trade Center a par ailleurs suscité un important débat public sur l'intégration politique des immigrants. Peut-on adjoindre l'Islam à des valeurs démocratiques, comme la liberté d'expression et l'égalité des sexes? L'engagement des immigrants envers la démocratie est-il suffisant? Dans la négative, comment peut-on l'accroître? Les immigrants s'identifient-ils davantage à leur pays d'accueil ou à leur pays d'origine? Ces questions illustrent bien le caractère multidimensionnel du concept de l'intégration politique. On trouve au moins quatre conceptions (qui ne sont pas incompatibles) de l'intégration politique, soit les conceptions officielle, participative, républicaine et communautaire. Celles-ci découlent de l'identification des concepts normatifs pertinents en matière d'intégration politique. Le tableau 1 résume d'ailleurs ces conceptions selon deux dimensions (pour aborder la question plus en détail, voir Slijper, 2002).

La première différencie les concepts normatifs fondamentaux sous-jacents aux conceptions de l'intégration politique. Ces concepts normatifs correspondent à la différence entre un « État » et une « nation ». Selon le *concept de l'égalité*, la communauté politique est perçue comme une démocratie constitutionnelle. Par conséquent, les minorités ethniques immigrées sont principalement définies comme des étrangers qui doivent devenir des citoyens à part entière. Les principaux objectifs politiques associés à ce concept sont l'émancipation et l'intégration. En revanche, le *concept communautaire* considère d'abord et avant tout la communauté politique comme une communauté nationale. Les immigrants sont donc perçus comme des étrangers qui doivent devenir des compatriotes et des membres de la collectivité. Ce concept est associé à des objectifs politiques tels que l'identité, le patriotisme et l'harmonie. La deuxième dimension scinde ces deux concepts en une forme *procédurale* (ou « légère ») et une autre *substantielle* (ou « dense »). Cette dimension concerne le niveau d'engagement attendu pour chacun des concepts normatifs.

La combinaison des deux dimensions produit quatre discours. Le discours combinant la valeur de l'égalité et une conception procédurale définit l'intégration politique comme le fait de bénéficier de la totalité des droits civils et sociopolitiques, et ce, de façon égale. Ce discours peut être associé à la théorie

politique du libéralisme classique, car il est légitimé par l'idée selon laquelle le rôle de l'État en matière d'égalité se limite à assurer l'égalité des chances. Selon la forme substantielle, il est trop restrictif de ne considérer que l'égalité des chances, puisque la « véritable » égalité des minorités ethniques immigrées implique que l'on tienne objectivement compte de leurs points de vue et intérêts dans l'arène politique. La participation, l'accès et le point de vue en sont les notions maîtresses.

Pour ce qui est du concept communautaire, la différence entre les formes procédurale et substantielle provient de diverses conceptions de ce qu'est une nation. Selon la forme procédurale, la nation est perçue comme une communauté politique. On peut s'attendre à ce que les minorités ethniques immigrées s'intègrent à cette communauté, mais les obligations culturelles connexes sont limitées. L'acceptation des procédures liées à la démocratie constitutionnelle, l'identification au régime politique du pays d'accueil et un sentiment de patriotisme ou d'appartenance sont généralement présentés comme des aspects clés de l'intégration politique. Quant à la forme substantielle, elle définit la nation comme une communauté culturelle et historique. Par conséquent, on s'attend à ce que les immigrants satisfassent à un nombre accru d'exigences culturelles pour être acceptés en tant que membres à part entière de la communauté. Ils doivent non seulement accepter les procédures et normes de la démocratie constitutionnelle, mais aussi les valeurs politiques « fondamentales » jugées propres à la communauté politique en question. Ces valeurs fondamentales ont tendance à comprendre les caractéristiques de la culture sociétale la plus englobante. Bien que ce discours ait généralement l'intégration comme objectif politique, il demande en fait l'assimilation culturelle.

Tableau 1 Typologie de l'intégration politique

	Concept de l'égalité (structurel)	*Concept communautaire (culturel)*
Forme procédurale	Intégration officielle droits civils, politiques et sociaux égaux	Intégration républicaine identification au régime politique du pays d'accueil
Forme substantielle	Intégration participative points de vue politiques	Intégration communautaire acceptation des valeurs politiques « fondamentales »

Ces distinctions entraînent quatre conceptions de l'intégration politique, soit les conceptions officielle, participative, républicaine et communautaire. J'insiste une fois de plus sur la compatibilité de ces quatre conceptions. Par exemple, l'intégration officielle n'est pas opposée à l'intégration participative; elle en constitue plutôt une condition préalable. On dit souvent que la participation

politique accroît l'engagement des citoyens envers les valeurs politiques premières. Cette typologie vise à déterminer *le moment où* les minorités ethniques sont intégrées sur le plan politique. Elle nous fournit donc quatre points de vue importants de ce que l'on peut considérer comme l'intégration politique.

La participation politique des groupes immigrés est devenue un enjeu relativement aux politiques multiculturelles de bien des villes occidentales. On peut toutefois aller plus loin et dire qu'on considère qu'il s'agit là d'une valeur essentielle à la *démocratie* multiculturelle. J'entends par démocratie multiculturelle un régime politique au sein duquel les minorités ethniques participent au processus démocratique, fournissant par le fait même à l'élite politique des renseignements fiables sur leurs préférences politiques, tout en dotant les institutions démocratiques d'une certaine légitimité populaire au sein des groupes minoritaires (Fennema et Tillie, 2001). Plus les groupes ethniques participent au processus décisionnel, plus on renforce la démocratie.

Le présent article traite du lien entre le capital social et la participation politique. J'y explique que le capital social est l'un des facteurs essentiels définissant l'intégration politique des immigrants. En outre, j'essaie de déterminer à quel point les politiques locales peuvent influer sur le capital social des immigrants et, ainsi, sur leur intégration politique.

2. La participation politique des immigrants dans les villes européennes

La plupart des études européennes sur la participation sociopolitique des immigrants sont principalement effectuées à l'échelle locale et municipale. Malheureusement, chaque universitaire aborde la participation sociopolitique sous un angle différent, ce qui rend plutôt difficile la comparaison des conclusions des recherches internationales. Au Danemark, par exemple, Togeby a privilégié le comportement électoral et la participation à des « activités informelles » (Togeby, à venir), tandis que, en Belgique, Jacobs, Phalet et Swyngedouw se concentrent sur l'appartenance organisationnelle et la « participation politique informelle » (en Belgique, les immigrants n'ont pas le droit de vote à l'échelle municipale; Jacobs, Phalet *et al.*, à venir). Par ailleurs, les diverses études visent des groupes ethniques différents, généralement les groupes les plus importants du pays où l'étude a lieu.

Néanmoins, nous disposons de données plus ou moins comparables pour les Turcs, puisque toutes les études ci-mentionnées en tiennent compte. Les tableaux 2 et 3 résument les derniers résultats quant à la participation sociopolitique des immigrants dans trois villes et un pays européens : Amsterdam, Berlin, Bruxelles et le Danemark.

Tableau 2 – Participation sociale des immigrants d'Amsterdam, de Berlin, de Bruxelles et du Danemark

	Amsterdam : appartenance organisationnelle	Berlin : appartenance organisationnelle	Bruxelles : appartenance organisationnelle	Danemark : participation à des activités informelles
Turcs	45 %	54 %	68 %	48 %
Marocains	49 %		19 %	
Ex-Yougoslaves				45 %
Pakistanais				42 %
Surinamais	65 %			
Antillais	47 %			
Italiens		71 %		
Russes		52 %		

Sources : Berger, Galonska *et al.*, à venir; Jacobs, Phalet *et al.*, à venir; Tillie, à venir; Togeby, à venir

Le tableau 2 montre que la participation sociale des groupes ethniques varie, tant entre les villes qu'au sein de celles-ci. À Amsterdam, les Surinamais forment le groupe affichant le taux d'appartenance organisationnelle le plus élevé; ils sont suivis des Marocains, des Antillais et des Turcs. À Berlin, ce sont les Italiens, puis les Russes et les Turcs. À Bruxelles, la différence entre l'appartenance chez les Turcs et les Marocains est frappante : 68 % des Turcs sont membres d'organisations ethniques ou autres, tandis que seulement 19 % des Marocains le sont. Au Danemark, la différence entre les groupes ethniques est peu marquée : environ 45 % des membres de tous les groupes ethniques adhèrent à diverses organisations. Si l'on compare les taux d'appartenance chez les Turcs dans les quatre cas, c'est à Bruxelles que le taux de participation sociale est le plus haut, puis à Berlin, au Danemark et à Amsterdam. Toutefois, comme on le souligne, il faut être prudent dans l'interprétation de ces différences, car les méthodes de collecte des données diffèrent beaucoup.

Tableau 3 – Participation politique des immigrants d'Amsterdam, de Berlin, de Bruxelles et du Danemark				
	Amsterdam : forte participation politique	Berlin : activités politiques	Bruxelles : participation politique informelle moyenne	Danemark : taux de participation aux élections locales
Turcs	72 %	47 %	2,4	75 %
Marocains	76 %		2,5	
Ex-Yougoslaves				61 %
Pakistanais				73 %
Surinamais	59 %			
Antillais				
Italiens		57 %		
Russes		28 %		
Sources : Berger, Galonska *et al.*, à venir; Jacobs, Phalet *et al.*, à venir; Tillie, à venir; Togeby, à venir				

En ce qui a trait au tableau 3, on peut voir que la participation *politique* diffère elle aussi, tant entre les villes qu'au sein de celles-ci. À Amsterdam, c'est chez les Turcs et les Marocains que la participation est la plus importante, tandis qu'à Berlin, c'est chez les Italiens, puis les Turcs et les Russes. Quant à Bruxelles, nous ne disposons que de la moyenne obtenue grâce à une « échelle de la participation politique informelle », mais il semble que la différence entre les Turcs et les Marocains ne soit pas très importante. Au Danemark, les Turcs présentent les taux de participation politique les plus élevés, suivis de près par les Pakistanais. En comparant les Turcs d'Amsterdam, de Berlin et du Danemark, c'est à Berlin que leur participation semble la plus faible. Comment peut-on expliquer les différents niveaux d'intégration politique des groupes ethniques?

3. Explication de l'intégration politique des immigrants : le rôle du capital social

Bien qu'il y ait considérablement de documentation sur le sujet, les universitaires ne s'entendent pas tout à fait sur la définition du « capital social ». Ils sont certes d'accord pour dire qu'il s'agit essentiellement d'un réseau, que le capital social fait référence à un type de relations entre les personnes ou les organisations, mais la nature exacte de cette relation demeure contestée. Certains considèrent le capital social en termes de réseaux au sein desquels la confiance et la réciprocité sont des valeurs dominantes. D'autres, qui étudient plutôt la question de l'action

collective, voient le capital social comme un ensemble de réseaux permettant l'action collective. Dans cette dernière approche, la confiance n'est qu'un sous-produit des réseaux d'action collective (Putnam, 2001; Woolcock, 2001).

Aux fins du présent article, le capital social représente l'existence d'au moins une relation de réseau entre des personnes ou des organisations, celle-ci étant principalement caractérisée par la confiance. La nature des réseaux varie : des personnes peuvent vivre dans le même milieu, être membres des mêmes organisations et fréquenter leurs collègues. Ces réseaux deviennent du capital social dès qu'ils incluent la notion de confiance. Dans des études antérieures sur l'intégration politique des immigrants dans les Pays-Bas, mes collègues et moi avons proposé l'adoption du degré de *communauté civique ethnique* comme un facteur clé de la participation politique des immigrants (Fennema et Tillie, 1999; Fennema et Tillie, 2001). Plus le degré de communauté civique au sein d'un groupe ethnique est élevé, plus la participation politique des membres de ce groupe est importante. Une communauté civique consiste en de nombreuses associations bénévoles interreliées, puisque les appartenances individuelles ou à des conseils se recoupent (Fennema, à venir). L'ajout du mot « civique » indique qu'il s'agit d'une structure équilibrée de relations horizontales et verticales entre les organisations communautaires et les membres de la collectivité, au sein de laquelle les relations horizontales prévalent. Cela présuppose une culture civique, où dominent les normes de réciprocité et l'esprit démocratique (Van Deth, 2003).

Jusqu'à maintenant, la majeure partie du débat sur le multiculturalisme a porté sur le risque que les associations bénévoles et les communautés culturelles empiètent sur l'autonomie des citoyens. Les partisans du multiculturalisme soulignent les effets égalisateurs, sur le plan social, de telles organisations, ces effets devant être comparés au prix à payer, soit la réduction de l'autonomie individuelle. Cependant, pour le citoyen, il semble qu'il ne s'agisse pas de choisir entre son point de vue et la loyauté, mais plutôt d'avoir ou non un point de vue fidèle à celui du groupe. Certains défenseurs communautariens du multiculturalisme affirment même que la notion d'autonomie individuelle est une illusion libérale et que chaque citoyen a fondamentalement besoin d'une organisation culturelle pour se forger une identité qui lui est propre. Nous arguons, en nous fondant sur la communauté civique ethnique, que la création d'une communauté ethnique peut améliorer la qualité du processus démocratique. Bref, nous adhérons à l'argument pluraliste voulant que ce soit au sein d'organisations bénévoles que les groupes minoritaires peuvent le mieux défendre leurs intérêts, et que, ce faisant, ils accroissent l'égalité sociale et l'efficacité politique de leurs membres au sein de la société.

D'un point de vue libéral, trois bonnes raisons expliquent ce point : d'abord et avant tout, les organisations ethniques peuvent communiquer les intérêts de leurs membres de façon plus efficace que le simple citoyen appartenant à une minorité

ethnique. Les organisations peuvent en outre agir à titre de porte-voix des demandes des membres du groupe, même si c'est parfois au détriment de l'intégrité des points de vue individuels. Bien qu'une telle déformation semble inévitable, on peut y remédier, car les organisations ethniques qui évoluent au sein d'une démocratie libérale doivent, d'une façon ou d'une autre, traiter leurs membres comme des êtres libres et autonomes et leur permettre d'avoir des relations horizontales. Ces relations horizontales garantissent aux membres d'une association le choix d'être loyal, mais leur donnent aussi une *voix* (Hirschman, 1970). En exprimant leurs points de vue au sein de leurs organisations ethniques, les citoyens appartenant à un groupe ethnique font preuve d'engagement civique. Il s'agit là de la deuxième raison expliquant la contribution des associations ethniques au processus démocratique. Grâce à des liens horizontaux, les membres peuvent *surveiller* leur conseil exécutif, même si les membres de tels conseils ne sont pas élus de façon démocratique. Les membres peuvent indiquer qu'ils désapprouvent les politiques de la direction et exiger que leurs leaders rendent des comptes. En d'autres termes, les membres actifs des associations ethniques ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue, tant au sein des associations que dans l'arène politique de la démocratie multiculturelle en général. La troisième raison pour laquelle la communauté civique ethnique soutient le processus démocratique est que le réseau d'associations ethniques peut favoriser un capital social assez fort pour produire les biens collectifs dont le groupe ethnique a besoin; sans cela, il dépendrait de l'État.

Nous présumons que, une fois que les leaders des communautés ethniques se sont intégrés au système politique dominant, la confiance qu'on leur faisait s'étend et entraîne une certaine confiance dans les institutions politiques locales. Ce processus peut être ascendant comme descendant. S'il est ascendant, la confiance politique croît lorsque les membres de la communauté ethnique peuvent surveiller leurs leaders au moyen de procédures démocratiques ou d'une « échelle des réputations » qui permet d'établir leur crédibilité au sein de la communauté. Plus le taux de participation dans les associations ethniques est élevé au sein d'un groupe, plus la confiance que leurs membres portent aux leaders est grande et plus la démocratie multiculturelle en bénéficie.

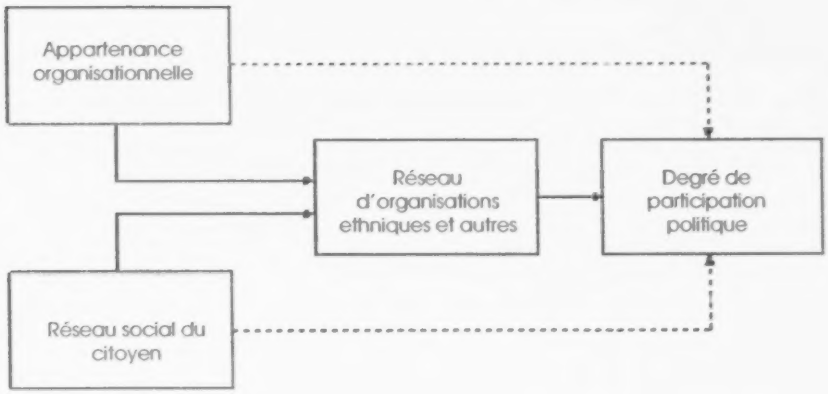
Si le processus est descendant, la confiance politique croît si les leaders peuvent, grâce à leur réseau d'associations ethniques interreliées, « transmettre » leur confiance dans les principales institutions politiques et leur engagement envers celles-ci. Bien entendu, les leaders ethniques ne le font que s'ils considèrent ces institutions politiques comme efficaces et justes. Si on juge que le gouvernement est ouvert aux demandes des groupes ethniques, l'engagement politique des leaders envers les institutions politiques s'en trouve renforcé. C'est la bonne gouvernance qui suscite la confiance politique au sein de la population (Levi, 1998; Rothstein, 1999), mais cela se fait dans un flux de communication en deux étapes (Katz, 1957).

Pour l'instant, nous mesurons les degrés de communauté civique ethnique en fonction des réseaux établis entre les organisations ethniques. Plus ces réseaux sont denses – c'est-à-dire plus les organisations ethniques sont horizontalement liées –, plus le degré de communauté civique ethnique est grand. Nous voyons ces réseaux comme l'illustration de l'importance du capital social à l'échelle *communautaire*. Le capital social communautaire peut être défini comme les ressources enchâssées dans la structure du réseau organisationnel d'une communauté. Il dépend du nombre d'organisations au sein du groupe, de la diversité de leurs activités et de la densité du réseau organisationnel. Quelques exemples peuvent contribuer à éclaircir ce point. Supposons qu'une ville compte 100 organisations bénévoles. S'il s'agit uniquement de clubs de soccer, le capital social est très élevé pour ce qui est du soccer. Toutefois, même dans un tel cas, la capacité d'organiser un tournoi de soccer réussi dépend de l'interaction entre ces organisations. S'il y a cloisonnement, les chances de réussite sont très faibles. Maintenant, voyons le cas d'une autre ville, où l'on trouve aussi 100 organisations bénévoles, dont les activités sont cependant beaucoup plus variées : on compte, entre autres, des organisations sportives, politiques, commerciales, religieuses et culturelles. En comparaison avec la première ville, le capital social communautaire est ici plus élevé, puisque le même nombre d'organisations permet d'offrir plus de services. De plus, si ces organisations sont interreliées au sein d'un réseau organisationnel dense, le fait d'être membre d'une organisation religieuse, par exemple, peut également donner accès aux ressources d'autres organisations.

Il s'agit d'un point important. Bien que l'accès au capital social communautaire soit fourni au réseau organisationnel par l'intermédiaire des réseaux individuels des membres de la communauté, la qualité de ces réseaux individuels est, à son tour, déterminée par la structure du réseau organisationnel. Les membres d'une organisation isolée ont donc accès aux ressources de cette dernière, mais pas à celles des autres organisations, en raison justement de l'isolement de leur organisation. En revanche, les membres d'une organisation bénéficiant d'un grand nombre de connexions ont, grâce à leur appartenance à celle-ci, également accès aux ressources des autres organisations. Ainsi, l'appartenance à une organisation ne peut être *en soi* indicatrice du capital social individuel. L'importance du capital social entraîné par l'appartenance à une organisation dépend donc beaucoup de la *position* de l'organisation au sein du réseau organisationnel.

Il n'y a pas que l'appartenance organisationnelle qui permet d'accéder au réseau; les réseaux sociaux de chaque citoyen sont aussi très utiles à cet égard. Si l'on n'est pas membre d'une organisation, mais que son ami l'est, on a quand même accès aux ressources enchâssées dans le réseau organisationnel. Des études empiriques laissent voir un effet interactif entre le capital social individuel (réseaux individuels) et le capital social communautaire (degré de communauté civique) (Tillie, à venir). La figure 1 illustre cet argument.

Figure 1 – Schéma de la participation politique des immigrants : les « points d'accès » au capital social communautaire



La variation des degrés d'intégration politique des immigrants provient des réseaux de chaque citoyen appartenant à une minorité ethnique. À la différence de l'indicateur « traditionnel » du capital social (c'est-à-dire l'appartenance à des organisations bénévoles), il existe maintenant trois possibilités. Premièrement, on peut appartenir à une organisation. Grâce à cette appartenance, on a accès au capital social des autres membres, de même qu'au capital social de l'organisation comme telle. Par conséquent, les membres d'une organisation isolée ont moins de capital social que les membres d'une organisation ayant des connexions. Le capital social de cette dernière est plus élevé, puisqu'elle a aussi accès au capital social de ses pairs. De même, les membres d'une organisation de petite taille bénéficient d'un capital social moindre comparativement à ceux d'organisations plus importantes.

Quant aux personnes qui n'appartiennent à aucune organisation, il y a deux autres possibilités. On peut appartenir à un réseau social dont les membres ont une vie sociale active. Grâce à ces relations, on a ainsi accès au capital social de ses amis. On a établi que de tels réseaux ont des répercussions positives sur l'intégration politique des immigrants (Tillie, à venir). Selon la deuxième possibilité, on est isolé ou on appartient à un groupe isolé (des personnes n'ayant pas de contacts avec d'autres groupes). Dans ce cas, on peut s'attendre à ce que les effets connexes sur l'intégration politique de la personne soient bien moindres (voire inexistants). Pamela Paxton a présenté une argumentation semblable dans un article récent sur le capital social et la démocratie (Paxton, 2002). Pour ce qui est des répercussions de l'appartenance organisationnelle sur la démocratie, elle conclut ce qui suit :

Certaines formes d'associations font une meilleure promotion de la

démocratie que d'autres. Lorsqu'on classe les associations en deux catégories (...) les associations comportant des connexions ont une forte influence *positive* sur la démocratie, tandis que les associations isolées ont une forte influence *négative* sur celle-ci (traduction libre) (2002, p. 272; les italiques sont de l'auteur).

Tout cela a des implications importantes pour la recherche sur le capital social et sur le rapport entre celui-ci et l'intégration politique des immigrants. Tout d'abord, l'appartenance organisationnelle en soi n'est qu'un indicateur partiel du capital social individuel. Il faut en effet tenir compte d'au moins deux autres indicateurs : le réseau social du citoyen appartenant à une minorité ethnique et le capital social des organisations auxquelles il appartient, tel que reflété par la connexité des organisations ou la densité du réseau organisationnel de la communauté ethnique. Il faut prendre note que ce réseau organisationnel peut comprendre des organisations ethniques et autres. Notre étude détaillée des réseaux organisationnels d'Amsterdam a révélé que la densité des réseaux des groupes ethniques varie tant pour les *réseaux affectifs intra-ethniques (bonding)* que pour les *réseaux indirects interethniques (bridging)*. Ces énoncés sont résumés dans la figure 2.

Figure 2 Communauté civique ethnique et degré d'intégration des organisations marocaines, turques et surinamaises

Degré de communauté civique ethnique (capital social affectif)	Degré d'intégration *(capital social indirect)* Élevé	Faible
Élevé	Marocains	Turcs
Faible	Surinamais	

SOURCE : Tillie et Slijper, 2003.

Le réseau turc montre un degré élevé de communauté civique ethnique, mais un faible nombre de « réseaux affectifs » ou de « capital social indirect ». En d'autres termes, la communauté civique turque semble forte, mais plutôt isolée. Le réseau surinamais, par contre, est très intégré mais fragmenté, soit directement à l'opposé du réseau turc. Les Marocains se situent à mi-chemin : ils forment une communauté ethnique étroitement liée, tout en étant relativement intégrée (Tillie et Slijper, 2003). Les Turcs et les Marocains présentent des taux élevés de participation politique, contrairement aux Surinamais.

Lorsqu'on compare ces taux aux effets *présumés* du capital social indirect et affectif sur la participation politique des groupes, les conclusions sont plutôt surprenantes. Ainsi, le contraste marqué entre les réseaux turcs et surinamais indiquerait que, contrairement à ce que l'on suppose souvent, le capital social affectif pourrait avoir des répercussions *plus importantes* sur la participation politique que le capital social indirect. Néanmoins, au-delà de cette constatation,

le statut du réseau marocain, qui est dense et comprend de multiples connexions *tout en étant* plutôt integré, en plus d'afficher une forte participation politique, pourrait mener à la conclusion que c'est la *combinaison* adéquate de ces deux types de capital social qui a l'incidence la plus grande sur la participation politique. On peut en outre conclure qu'une solide communauté civique ethnique constitue un *prérequis* à une intégration politique réussie.

Maintenant que nous avons établi que la structure du réseau organisationnel des organisations ethniques et autres, soit la structure du capital social individuel et communautaire, peut être un facteur essentiel de l'intégration politique des immigrants, il faut se demander si les politiques gouvernementales peuvent influer sur la structure des réseaux organisationnels au sein des communautés.

4. Politiques d'intégration des immigrants et organisations d'immigrants

Dans une démocratie multiculturelle, le rôle fondamental de la communauté civique ethnique illustre le besoin de cerner les facteurs déterminant la structure des réseaux organisationnels. Dès 1964, Raymond Breton insistait (dans un autre contexte) sur l'importance d'étudier les facteurs expliquant la création des organisations ethniques. Il a proposé trois facteurs possibles liés à la « formation d'un public pour les organisations ethniques » (traduction libre) (Breton, 1964) : 1) certaines caractéristiques sociales ou culturelles propres à un groupe ethnique (comme la langue, la couleur de la peau ou la religion) et qui peuvent différencier celui-ci de la communauté d'accueil; 2) l'importance des ressources dont disposent les membres du groupe (lorsqu'il y a peu de ressources, la « clientèle » soutenant les organisations d'assistance sociale et d'entraide est considérable); 3) les modèles de migration et d'établissement (tels que reflétés par des caractéristiques comme le nombre d'immigrants d'un groupe ethnique donné et le rythme auquel ils arrivent). En plus de ces facteurs, on peut aussi parler de l'influence transnationale politique ou culturelle et des possibilités d'intervention politique au sein de la société d'accueil. L'*influence transnationale* fait référence aux interventions institutionnelles du pays d'origine par rapport aux communautés ethniques locales du pays d'accueil. Cela peut comprendre le financement de lieux de culte ou la création d'organisations représentatives par l'État d'origine ou par des partis politiques ou des syndicats de cet État. Le concept des *possibilités d'intervention politique* consiste quant à lui en les « dimensions cohérentes (mais pas nécessairement officielles, permanentes ou nationales) du milieu politique qui incitent ou dissuadent les personnes à avoir recours à l'action collective » (traduction libre) (Tarrow, 1994, p. 18). Les politiques gouvernementales axées sur les immigrants constituent un élément essentiel des possibilités d'intervention politique.

Puisque la plupart des immigrants vivent dans les grandes villes des pays d'accueil, les communautés civiques ethniques sont principalement présentes en milieu urbain. Ainsi, j'examinerai surtout à quel point les politiques locales d'intégration des immigrants peuvent contribuer à la formation des communautés civiques ethniques. Pour étudier les répercussions des politiques locales sur la formation des réseaux organisationnels, il faut que ces politiques diffèrent – soit au sein d'une même ville, soit entre les diverses villes.

Récemment, dans un article sur les politiques locales d'intégration des immigrants et leur influence sur les activités et les réseaux des organisations ethniques d'Amsterdam, de Liège et de Zurich, nous avons conclu que les politiques locales *ont effectivement* une incidence (Fennema et Tillie, à venir). À Amsterdam, les politiques d'intégration des immigrants étaient au départ très conciliantes à l'égard des initiatives des organisations ethniques; mais, vers la fin des années 90, les politiques locales à cet égard, qui étaient auparavant axées sur la communauté, se sont centrées davantage sur l'individu. Ce changement s'est ensuite manifesté par des modifications dans la nature des réseaux organisationnels à Amsterdam. Les communautés ethniques sont devenues moins civiques. À Zurich, on n'a jamais envisagé des politiques axées sur la communauté, et les autorités n'ont pas favorisé la formation d'organisations ethniques de quelque façon que ce soit. Les autorités de Liège ont, quant à elles, eu recours à une stratégie intermédiaire. On trouvait quelques installations pour les organisations ethniques, mais les politiques étaient fragmentées et plutôt incohérentes (en partie en raison de la complexité de l'administration belge, qui comporte de multiples ordres). Une étude comparative empirique des communautés italiennes de Liège et de Zurich a révélé que celle de Liège était en fait plus civique que celle de Zurich.

Tout cela semble favorable à l'élaboration de politiques d'intégration des minorités. Nous pouvons également préciser certaines considérations. Toute politique visant à accroître le degré de communauté civique au sein d'une ville devrait comprendre des réponses aux questions suivantes :

- À quel point les gens appartiennent-ils à certains types d'organisation ou à des réseaux de personnes ayant une vie sociale active?
- Peut-on élaborer des politiques favorisant l'appartenance à des organisations ethniques ou autres, ou encore des contacts entre des personnes provenant de groupes ethniques différents?
- Peut-on effectuer le suivi de projets qui visaient principalement à favoriser les relations interindividuelles?
- Quelle est la structure des réseaux organisationnels ethniques et autres?
- Quelles sont les organisations liées à chaque réseau, et lesquelles sont isolées? Combien de personnes chacune de ces organisations représente-t-elle?
- Quelles sont les caractéristiques des organisations ayant des connexions et de celles qui sont isolées?

- Plus important encore, est-ce possible de concevoir des politiques qui intègrent des grappes d'organisations isolées à la structure générale du réseau civique local?

Voici un exemple s'appliquant à la dernière question : créer des conseils consultatifs qui, de par leur existence même, relient divers groupes dans la société qui, autrement, n'auraient aucun contact. Cela pourrait s'appliquer à différents groupes politiques, religieux ou autres au sein des communautés ethniques, ainsi qu'à des communautés ethniques entières, dans leurs relations avec le réseau organisationnel général de la ville.

Renvois

Berger, M. C. Galonska, *et al.* « Political integration by a detour? Ethnic communities and social capital of migrants in Berlin », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (à venir).

Breton, R. « Institutional Completeness of Ethnic Communities and the Personal Relations of Immigrants », *American Journal of Sociology*, 70(2), 1964, p. 193-205.

Fennema, M. « The concept and measurement of ethnic community », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (à venir).

Fennema, M. et J. Tillie. « Political participation and political trust in Amsterdam. Civic communities and ethnic networks », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25(4), 1999, p. 703-726.

Fennema, M. et J. Tillie. « Civic Communities in a Multicultural Democracy », *Connections*, 24(1), 2001, p. 26-41.

Fennema, M. et J. Tillie. « Do immigrant policies matter? Ethnic civic communities and immigrant policies in Amsterdam, Liege and Zurich » (à venir).

Hirschman, A.O. *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.

Jacobs, D., K. Phalet, *et al.* « Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (à venir).

Katz, E. « The Two-Step Flow of Communication: An Up-To-Date Report on an Hypothesis », *Public Quarterly*, 21, 1957, p. 62-78.

Levi, M. « A State of Trust » *in Trust and Governance*, Valerie Braithwaite et Margaret Levi (éd.), New York, Russell Sage Foundation, 1998.

Paxton, P. « Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship », *American Sociological Review*, 67(2), 2002, p. 254-277.

Putnam, R.D. « Social Capital: Measurement and Consequences », *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 2001, p. 41-51.

Rothstein, B. « Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories », Russell Sage Foundation, document de travail 142, 1999.

Slijper, B. *The political integration of immigrant ethnic minorities*, symposium universitaire sur l'immigration et l'intégration dans le Nord de l'Europe par rapport au Sud, Netherlands Institute, Athènes, 2002.

Tarrow, S. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

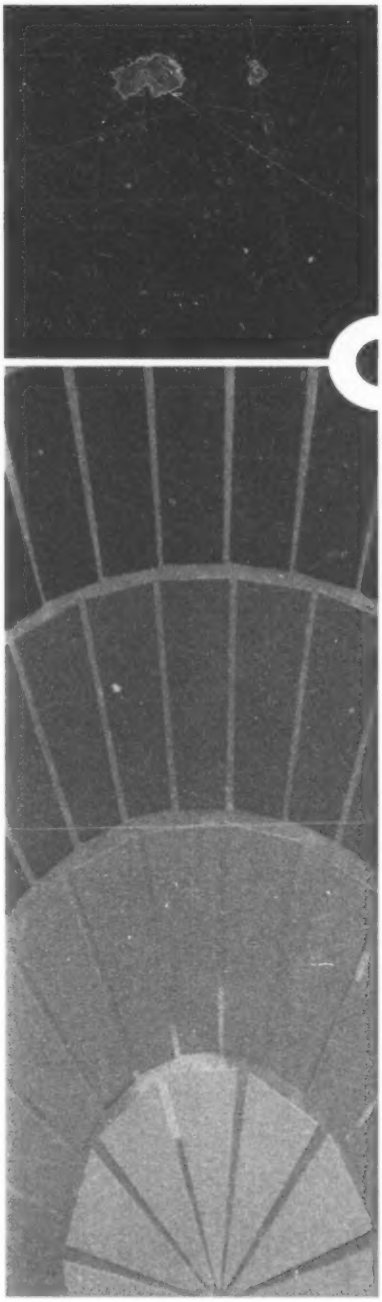
Tillie, J. « Social capital of organisations and their members: explaining the political integration of immigrants in Amsterdam », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (à venir).

Tillie, J. et B. Slijper. *Immigrant political integration and ethnic civic communities in Amsterdam*, Conference on Identities, Affiliations and Allegiances, Yale University, 2003.

Togeby, L. « It depends... How organizational participation affects political participation and social trust among second generation immigrants in Denmark », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30 (à venir).

Van Deth, J.W. « Measuring Social Capital: orthodoxies and continuing controversies », *International Journal of Social Research Methodology*, 6(1), 2003, p. 79-92.

Woolcock, M. « La place du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques », *Revue canadienne de recherche sur les politiques*, 2(1), p. 11-17.



Session 6

Le rôle du gouvernement et des intervenants

Immigration et capital social : synthèse des questions de fond

John Helliwell
Université de la Colombie-Britannique

Immigration et capital social : synthèse des questions de fond

John F. Helliwell[1]
Université de la Colombie-Britannique

1. Introduction

La présente est une étude des éléments de preuve relatifs aux liens entre les migrations et le capital social; suivent une série de questions propres à ouvrir le débat. Elles traitent de la direction de la recherche à l'avenir, ainsi que de ce que cela implique pour l'élaboration des politiques.

Depuis longtemps, la recherche a établi que les rapports économiques et sociaux demeurent ancrés au niveau local et national, un phénomène d'autant plus frappant si on l'envisage à la lumière de certains débats suscités par la mondialisation. La meilleure preuve en est que la distance et les frontières contribuent bien davantage à la diminution de ces échanges que ne sauraient l'expliquer les frais de transport et de douane[2]. Selon une hypothèse expliquant cette localisation par rapport à l'information mondiale, le capital social – défini comme un ensemble de « réseaux partageant les mêmes normes, valeurs et ententes facilitant la coopération au sein et entre des groupes » (OCDE 2001, 41) – stimule la fréquence des échanges autant qu'il s'en trouve stimulé.

2. Migration et capital social

Les relations entre le capital social et les migrations ne peuvent qu'être complexes et incertaines. Il y a assez d'histoires de migrations forcées, de persécutions raciales et ethniques, et d'agitation entre les groupes d'immigrants et au sein de ceux-ci, surtout dans les grandes villes, pour prouver que les migrations prennent toutes les formes et sont susceptibles d'avoir des conséquences diverses sur le capital social des collectivités et des nations émigrantes et immigrantes. Les migrations engendrent des difficultés et offrent des opportunités au développement et au maintien du capital social, tandis que la qualité et la nature de celui-ci déterminera grandement le succès d'une migration, du point de vue des membres existants ou des nouveaux membres de la collectivité.

Les migrations peuvent créer un capital social dépassant les frontières

Des études ont montré que les différents modes de migration entraînent des flux d'échanges commerciaux bilatéraux, entre les pays sources et ceux de destination, beaucoup plus grands qu'auparavant, plus grands que ce qu'on aurait pu imaginer en se fiant à la taille des partenaires commerciaux et à la distance qui les sépare (Head et Ries 1998). Cela porte à croire que certains migrants utilisent leur connaissance du marché et les réseaux de leur pays

d'origine et de celui de leur destination pour développer le commerce et multiplier les occasions d'investissement. La preuve existe également que l'accroissement de ce type de commerce est surtout dû aux liens de confiance tissés par les migrants dans leur nouveau pays de résidence. Par exemple, Devesh Kapur (2001) a constaté que les échanges de services informatiques entre la Silicon Valley et l'Inde dépendent largement de l' « intermédiation en boule de neige » que fournissent les migrants récents de l'Inde à la Silicon Valley. Ces migrants, qui bénéficient de la confiance générale et de réseaux dans les deux collectivités, peuvent fournir le maillon manquant essentiel à l'établissement de nouveaux réseaux planétaires.

Les migrations peuvent être perturbatrices autant pour les migrants que pour les collectivités

Si les migrations produisent de nouveaux types de capital social dépassant les frontières, quels sont leurs effets sur les caractéristiques du capital social qu'on mesure généralement davantage dans les collectivités d'accueil? Ici, les éléments de preuve sont plus contrastés, les histoires, variées et compliquées. Les émeutes raciales en Grande-Bretagne ont parfois opposé un groupe d'immigrants à un autre, et ont en général impliqué des compétitions de différentes sortes entre les immigrants et d'autres groupes. Les enquêtes qui examinent la question de la confiance de longue date entre les personnes ont constaté que les gens avaient généralement moins confiance dans les collectivités où la mobilité est forte, la densité de la population élevée, la diversité ethnique et le nombre d'immigrants plus importants. Aucune de ces constatations n'est vraiment surprenante, étant donné qu'il faut du temps au capital social pour se bâtir, et son maintien est dû aux contacts familiers et répétés. Ce qui importe, autant pour la recherche que pour les décideurs, c'est de connaître les caractéristiques des collectivités et de découvrir les politiques qui font que les migrations sont davantage un succès pour les migrants autant que pour les collectivités d'accueil.

Quant aux effets perturbateurs des migrations sur les migrants eux-mêmes, il existe des études dans plusieurs pays montrant que même si les migrants ont tendance à emmener avec eux leur propension au suicide (Kliewer 1991, Burvill 1998), les risques les concernant sont souvent plus élevés que ceux existant dans le pays source ou celui de destination (voir Ferrada-Noli pour les preuves en Suède). Le capital social met du temps à se construire, même si la plupart des migrants suivent les traces d'autres avec qui ils ont partagé des liens et des revendications (Fischer 1989). Il y a quelques preuves de tentatives de suicide plus nombreuses parmi ceux qui se sont récemment déplacés dans un même pays (Potter *et al* 2001). Plus les migrants ont mis de temps à se créer des soutiens sociaux dans leur nouveau pays de résidence, plus leur taux de suicide a tendance à refléter celui de la population locale; c'est la même chose pour la question de la confiance, comme l'ont montré les résultats de l'enquête canadienne Égalité, Sécurité et Collectivité (Soroka *et al* 2003). Il est raisonnable

de penser que les taux de suicide plus élevés chez les migrants récents sont, au moins en partie, dus à l'absence de réseaux sociaux clés, que ce soit au niveau de la famille, du travail, de l'église ou de la communauté, et au fait qu'il faut du temps pour les créer dans un nouvel environnement. Cette supposition est étayée par des données récentes concernant tout le Canada; elles montrent l'importance de la confiance, de la religion, des liens familiaux et de la participation à la communauté comme facteurs associés à un taux moins élevé de suicide (Helliwell 2003).

Liens affectifs et liens relationnels

Lorsqu'on examine les effets des migrations sur le capital social, et inversement, on fait souvent référence à la distinction entre les liens affectifs et les liens relationnels, les premiers tendant à « renforcer les identités exclusives et les groupes homogènes » (Putnam 2000, 22) et les derniers tendant à générer des « identités plus étendues et la réciprocité » (Putnam 2000, 23). On considère que le capital social fondé sur les liens affectifs sous-tend le fait que les chemins qu'empruntent les immigrants sont souvent très particuliers, suivant les traces de leurs prédécesseurs dans leur famille ou leur village.

Les migrants qui sont munis d'un capital social fondé sur les liens affectifs, et qui en font usage, ont-ils plus de mal à accepter leur nouvelle collectivité et à se faire accepter par elle? On a longtemps supposé que la distinction du « nous » par rapport à « eux », définissant en partie le capital social fondé sur les liens affectifs, pouvait rendre plus difficile la création d'un capital social fondé sur les liens relationnels du genre de celui qui, vraisemblablement, faciliterait l'acceptation mutuelle entre les migrants et leur nouvelle collectivité. Les preuves de cette proposition ont été dures à trouver. Par exemple, quand MM. Knack et Keefer ont séparé les organismes en types de liens affectifs et de liens relationnels, ils s'attendaient à constater que, selon l'hypothèse d'Olson, le taux plus élevé de participation dans les organismes de type liens affectifs entraînerait une croissance moins rapide par rapport aux membres d'organismes de type liens relationnels. Ils n'ont pas trouvé de différence importante. De la même façon, quand M. Fennema et J. Tillie (1999, 2001) ont comparé différents groupes d'immigrants à Amsterdam, ils se sont aperçus que les groupes qui avaient davantage de liens affectifs avaient également des liens relationnels plus forts avec la collectivité au sens large et étaient plutôt bien intégrés à la vie sociale et politique des Pays-Bas.

Intégration ou assimilation?

Si, comme ces données le laissent entendre, les liens affectifs complètent plutôt qu'ils ne concurrencent les liens relationnels, cela soulève d'importantes questions sur la nature de la citoyenneté et de la nationalité au XXIe siècle. Devrait-on inciter les immigrants à s'assimiler ou à seulement s'intégrer? Y a-t-il un contraste entre un creuset et une société multiculturelle? Dans l'affirmative, que devrait-on préférer et pourquoi? Ce genre de question a commencé à me

passionner quand je me suis mis à comparer des données sur plusieurs mesures relatives au capital social aux États-Unis et dans les provinces canadiennes (Helliwell 1996). Je me suis d'abord rendu compte que les personnes qui déclinaient leur ethnicité avec un trait d'union (contrairement à une description comme « Canadien seulement » ou « d'abord et avant tout Canadien ») faisaient systématiquement moins confiance. Cela ne m'a pas surpris, car il me semblait raisonnable que les personnes qui se décrivaient avec un trait d'union soient davantage enclines à penser le monde en termes de « nous » par rapport à « eux », et à faire moins confiance en général, surtout à ceux qui sont en dehors de leurs liens affectifs.

Ce qui m'a le plus surpris, c'est que les personnes qui se décrivaient sans trait d'union étaient deux fois plus nombreuses dans le Canada officiellement multiculturel que dans le creuset américain. Quand j'ai demandé à d'autres spécialistes en sciences sociales si cela représentait une énigme qui devrait être expliquée, ils ont répondu que c'était déjà fait. J. Heath (1997) distinguait les notions d'intégration de celles d'assimilation par rapport à la citoyenneté, son argument étant que la première fournit un moyen plus efficace d'accueillir l'immigrant dans la société nationale et l'immigrant la préfère, car elle ne l'oblige pas à choisir entre ses liens ethniques et ses liens relationnels avec ses nouveaux compatriotes. Il affirmait que le fait d'offrir une série d'images plus attrayantes et un environnement plus accueillant rendait cette vision plus intégrative, mais moins homogénéisante, de la citoyenneté, et elle était donc plus intéressante pour l'immigrant. Ces personnes sont ainsi davantage susceptibles de se définir comme des citoyens sans trait d'union. C'est pourquoi M. Heath n'était pas étonné d'apprendre que deux fois plus de Canadiens que d'Américains ne mettaient pas de trait d'union; cela correspondait à ce qu'avait rapporté W. Brubaker (1989, 118), à savoir que le Canada avait un taux de naturalisation deux fois plus élevé que tout autre pays d'accueil, y compris les États-Unis. On ne parle pas ici du taux d'immigration, qui est bien plus grand au Canada qu'aux États-Unis, mais de la proportion d'immigrants légitimes qui acquièrent la citoyenneté dès qu'ils en ont le droit. Vu que cela ne donne aucun autre droit que celui de vote, cette décision est prise comme un indicateur de capital social au niveau national, étant donné surtout que le vote est considéré comme l'emblème de l'engagement civique.

W. Kymlicka (1998) affirme que cette notion intégrative de citoyenneté, qui accueille les particularismes dans une inclusion sociale plus large, est non seulement populaire chez les migrants, mais génératrice aussi de meilleurs rapports entre tous les groupes ethniques. Il cite par exemple une enquête de 1997 (Kymlicka 1998, 21) qui signale que la proportion de répondants qui sont d'accord que « différents groupes ethniques s'entendent bien ici » est bien plus élevée au Canada (75 %) que dans les pays qui mettent l'accent sur l'assimilation culturelle, comme les États-Unis (58 %) et la France (51 %).

Bien que le modèle canadien de citoyenneté semble mieux accepter les immigrants, des études récentes montrent néanmoins que ceux-ci paraissent moins confiants envers les autres Canadiens, même une fois qu'on a pris en compte les différences de revenu, de situation de famille et autres variables employées comme facteurs d'explication (Soroka *et al* 2003). Une hypothèse a été mise à l'épreuve par Tom W. Rice et Jan L. Feldman (1997); ils ont montré que, dans les États américains, les différences dans la moyenne de confiance s'expliquaient en bonne partie par la moyenne de confiance, mesurée de la même façon, dans les pays européens d'origine de leurs parents. S'il était vrai que les récents immigrants au Canada étaient venus de pays où le niveau de confiance était vraiment plus bas que celui qu'on voyait chez les Canadiens de souche, cela permettrait peut-être d'expliquer le niveau plus bas de confiance rencontré chez les immigrants[3]. Une variable a donc été élaborée; elle contenait le niveau moyen de confiance dans le pays d'origine de chaque répondant. Celle-ci a obtenu un coefficient positif élevé et l'effet négatif dû à l'immigration a disparu.

Un autre aspect inexplicable des résultats de Tom Rice et de Jan Feldman a également été comparé aux données canadiennes. On a découvert qu'on trouvait trace de la confiance importée pas seulement chez les parents nés dans un autre pays, mais également, en quantité non moindre, chez ceux dont les grands-parents, plutôt que les parents, étaient nés en Europe. Cela signifie une très forte adhésion aux croyances amenées par les prédécesseurs. Les données canadiennes ne témoignent, au contraire, d'aucun effet important qu'aurait le pays d'origine des parents du répondant. Cela indiquerait qu'après une génération au Canada, les descendants d'immigrants font généralement confiance de la même façon que la moyenne nationale. Lorsqu'un plus grand nombre de migrants viennent de sociétés où l'on fait peu confiance, il est évidemment avantageux d'accepter rapidement les normes nationales, étant donné que les personnes qui ne font pas confiance sont moins enclines à s'impliquer dans leurs collectivités.

Le contraste entre les résultats canadiens et américains sous-entend que le fait de maintenir le particularisme au sein des groupes d'immigrants ne ralentit pas l'apprentissage et le respect des normes de comportement des immigrants dans leur nouvelle collectivité. Cela correspond à l'affirmation de J. Heath, W. Kymlicka et autres selon laquelle un modèle de citoyenneté combinant la diversité et l'inclusion peut attirer suffisamment les immigrants pour qu'ils y adhèrent plus rapidement et plus totalement que s'ils s'étaient adaptés dans un pays où la citoyenneté présuppose un degré plus élevé de conformité culturelle.

Est-ce que cela paraît trop beau pour être vrai? Serait-il vraiment possible qu'en misant sur la tolérance plutôt que sur la conformité comme objectif, l'immigration puisse tourner bien plus à l'avantage de l'immigrant et de son nouveau pays? C'est en tous cas une conclusion plausible si l'on considère les résultats canadiens, et moins directement les résultats de M. Fennema et J. Tillie (1999, 2001) concernant Amsterdam. Étant donné le nombre de fois et d'endroits où l'immigration a été une expérience douloureuse, et la probabilité de migrations internationales plus nombreuses en direction et au sein des mégapoles du monde entier, l'éventualité que d'autres modèles de citoyenneté puissent permettre de maintenir et de générer un capital social semble requérir davantage d'investigation.

Diversité et capital social

Il existe une nouvelle tendance troublante dans les études, presque toutes fondées sur des données américaines, qui insinuent que « des collectivités plus homogènes favorisent des degrés plus élevés de production de capital social » (Costa et Kahn 2003). Vu que l'immigration, surtout ces vingt-cinq dernières années, a souvent eu pour effet d'augmenter l'hétérogénéité linguistique, ethnique et religieuse des collectivités d'accueil, on craint que l'immigration rende problématique le maintien de degrés élevés de capital social. Comme le notent D. Costa et M. Kahn (2003), la diversité présente de nombreux avantages. En effet, les échanges dans la vie quotidienne permettent de propager des idées et de jeter les bases d'une meilleure compréhension des différences linguistiques, ethniques et religieuses. Mais cela a également un coût : il faut du temps, de l'énergie et parfois de la chance pour créer de nouveaux liens, et, entre temps, les liens existants sont plus faciles.

La question de savoir si les avantages et les inconvénients de la diversité jouent au niveau individuel et collectif du capital social, et par extension dans les mesures de bien-être, est empirique. D. Costa et M. Kahn citent quinze études, dont onze fondées sur des données américaines, qui indiquent en général que la participation à un groupe et la confiance sont plus grandes lorsque la diversité ethnique et raciale, et la disparité des gains sont moins importantes. Des quatre études citées, qui ne sont pas américaines, deux traitent d'inégalité des revenus, la troisième conclut que le taux de défaillance des ONG dans les collectivités péruviennes est moins élevé alors que la similarité culturelle est plus grande. La dernière, faite par E. Miguel et M.-K. Gugerty (2002) montre que le financement local des écoles est moindre dans les collectivités kényanes ethniquement plus hétérogènes. Toutefois, une étude ultérieure d'Edward Miguel (2003) où il examine des collectivités jumelées dans des régions adjacentes du Kenya et de la Tanzanie indique que le lien négatif observé au Kenya est absent en Tanzanie, où depuis quarante ans, on prête particulièrement attention à l'établissement d'identités et d'institutions politiques au niveau national.

Pour ce qui concerne les éléments internationaux, A. Alesina *et al* (2002) ont mis au point des mesures de la diversité linguistique, ethnique et religieuse pour environ 190 pays et les ont utilisées pour chercher les liens avec la croissance économique et le développement des institutions. Leurs résultats sont en demi-teinte, même s'ils confirment relativement certaines études antérieures où, généralement, une plus grande diversité ethnique est associée à une croissance économique plus faible, mais cela dépend encore des autres éléments inclus dans le modèle. Comme ils le précisent, le degré de diversité ethnique est beaucoup moins important que la façon dont la diversité a été gérée, surtout si cela a mené à des conflits ethniques dévastateurs au plan social et économique.

J'ai employé les mesures de la diversité linguistique, ethnique et religieuse d'A. Alesina et coll. dans de vastes recherches couvrant tout le Canada sur le bien-être subjectif (Helliwell 2002) et le suicide (Helliwell 2003), et je n'ai pas constaté d'effets importants. S'intéressant davantage à la confiance et à l'appartenance, S. Soroka et coll. (2003) utilisent les données de la dernière enquête canadienne Égalité, Sécurité et Collectivité pour étudier les effets du statut d'immigrant et de minorité visible, ainsi que les mesures de diversité au niveau de la collectivité, tant sur la confiance que sur l'appartenance. Comme on l'a déjà dit, une fois qu'on a pris en compte le niveau de confiance dans le pays source, l'immigrant n'est pas moins confiant que le Canadien de souche. Les gens qui appartiennent aux minorités visibles ne sont pas moins confiants que les autres. En réponse à des questions plus précises sur les chances que leur portefeuille leur soit retourné si quelqu'un venant d'un autre groupe – voisin, commis d'un magasin de quartier, policier, étranger – le trouvait, les personnes n'appartenant pas à une minorité visible étaient bien moins enclines à estimer que le portefeuille perdu serait retourné si c'était la police qui le retrouvait. En termes d'appartenance, les immigrants et les minorités visibles avaient plus de chance d'appartenir à un organisme ethnique et moins de chance d'appartenir à un groupe communautaire non confessionnel, ce dernier effet étant plus important que le premier. Il n'y avait pas de différence majeure concernant les organismes religieux.

J'ai aussi étudié les données des échantillons de 50 pays des World Values Surveys (Ingleharr 2000) et de la European Values Study (Halman 2001) utilisées dans la recherche sur le bien-être et le capital social afin d'examiner directement les liens entre la diversité et le capital social. La variable relative à l'appartenance, dans l'échantillon de l'enquête dans 117 pays, a d'insignifiantes corrélations positives avec chaque mesure de diversité ethnique, linguistique et religieuse (« fractionnement ») d'A. Alesina et coll. (2002). La variable relative à la confiance a d'insignifiantes corrélations avec la diversité religieuse (positives) et la diversité linguistique (négatives), mais une forte corrélation négative avec la diversité ethnique. Ainsi, si c'est la diversité ethnique qui explique la confiance, le coefficient est nettement négatif. Par

contre, si l'on explique la confiance par une équation comprenant la qualité de gouvernement et la diversité ethnique, l'effet de la qualité du gouvernement est très positif, tandis que la diversité ethnique n'a plus d'effet notable. De ce fait, comme on l'a mentionné, les liens entre le capital social et la diversité semblent dépendre dans une large mesure du contexte où évoluent les institutions et le gouvernement. Cela sous-entend que, d'une façon ou d'une autre, les politiques publiques sont au cœur de l'équation.

Deux nouvelles enquêtes canadiennes, l'Enquête sociale générale de 2003 et la grande Enquête post-censitaire sur la diversité ethnique, devraient permettre une meilleure description et l'explication de ces différences. De larges échantillons, pris dans un contexte de recensement pour que les variables au niveau communautaire soient correctement définies, sont essentiels pour découvrir ce qui caractérise les collectivités qui arrivent à faire que la diversité soit un avantage et pas une menace. Pour mieux comprendre ces questions et les comparer au niveau mondial, il faudra probablement obtenir des données similaires d'autres pays. Entre temps, la lecture que je fais des données internationales m'indique que l'interprétation de D. Costa et M. Kahn devrait se référer uniquement aux États-Unis, étant donné que cela ne présente pas beaucoup de similitudes avec les données internationales.

3. Implications pour la recherche et les politiques : questions à discuter

1. Quelles sources d'éléments de preuve existent déjà, dans les pays de l'OCDE, pour qu'on puisse mieux faire le lien entre le capital social et l'immigration dans ces pays, et établir des comparaisons?
2. Les effets de la diversité semblent variés. Dans quelle mesure est-ce vraisemblablement la conséquence de différences identifiables dans les degrés et la nature du capital social dans les collectivités d'accueil?
3. Ou la conséquence des antécédents, de l'éducation et du capital social différents des diverses cohortes et des pays d'émigrants?
4. Ou la conséquence de cadres stratégiques différents dans les pays d'accueil?
5. Ou la conséquence du rythme et de la concentration locale des flux migratoires?
6. Que peut-on faire pour augmenter la comparabilité entre les pays, et entre les collectivités d'accueil dans un même pays, des données relatives aux mesures du capital social au niveau communautaire, de la structure des flux migratoires et des liens entre les deux?
7. On prête grande attention, dans les médias et par conséquent dans la politique gouvernementale, aux moments et aux endroits où les tensions ethniques entre groupes de migrants, ou entre des migrants et des résidents de la localité, se sont transformées en violence. Est-ce que des

études sur ces cas précis devraient faire partie des priorités dans le programme de recherche?

8. Ou serait-il préférable de se concentrer sur des ensembles plus larges de collectivités qui affichent des résultats plus généraux et plus favorables, afin de déterminer quels facteurs semblent les plus susceptibles de différencier les réussites des échecs?
9. Dans quelle mesure les données actuelles des pays membres permettent-elles de comprendre les liens entre le capital social et l'immigration?
10. Y a-t-il assez d'intérêts communs à tous les pays et est-ce que l'expérience d'autres pays est susceptible d'être assez instructive pour se permettre de dépenser plus d'énergie à élaborer des lignes directrices acceptées par tous pour la collecte de données parmi les pays membres de l'OCDE s'intéressant à ces questions?
11. La recherche sur les liens entre le capital social et l'immigration est-elle retardée par des sensibilités politiques dans certains pays membres? Si c'est le cas, est-ce que la recherche sur les conséquences du capital social sur les migrations pose plus ou moins de problèmes que celle sur les conséquences sur le marché du travail? La réticence serait-elle due à la perception que certains résultats de recherche pourraient se retourner contre l'immigration ou les immigrants?
12. La recherche sur les liens entre le capital social et l'immigration est-elle retardée parce que les chercheurs n'arrivent pas à s'accorder sur l'utilité d'une telle recherche? Dans l'affirmative, est-ce la conséquence inévitable d'une recherche qui chapeaute plusieurs disciplines?
13. Si l'on peut distinguer utilement les notions d'intégration et d'assimilation, comme l'ont fait remarquer plusieurs spécialistes auparavant cités, devrait-on en faire un modèle pour l'intégration? Ou est-ce que ce qui est préférable change d'un pays à l'autre? Si c'est le cas, quelles sont les conditions pour appuyer une stratégie plutôt qu'une autre?

Notes

1 Faculté d'économie, Université de la Colombie-Britannique, et conseiller spécial invité, Banque du Canada. Document de fond pour la conférence sur l'immigration et le capital social de l'OCDE/PRP les 23-25 novembre 2003. Certaines sections de la 2e partie sont fondées sur un article préparé pour la conférence du 75e anniversaire de l'Université de Tilburg, mars 2003. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur. Veuillez envoyer vos observations et vos suggestions à john.helliwell@ubc.ca.

2 Voir McCallum (1995), Chen (2003), Balistreri et Hillberry (2001), Anderson et van Wincoop (2003), Helliwell (1998, 2000, 2002a).

3 M. Frenette et R. Morisette (2003) rapportent que les cohortes récentes de migrants sont parvenues beaucoup plus lentement à la parité de gains avec la moyenne de la population que celles des générations précédentes. Leurs bas revenus sont en général identiques à ceux des jeunes hommes entrant sur le marché du travail. F. Hou et G. Picot (2003) indiquent que ces résultats ne dépendent pas en général de

la concentration de migrants dans des enclaves locales, bien que les enclaves montrent les mêmes résultats que ceux des pauvres du marché du travail que sont les migrants de fraîche date. Des études récentes fondées sur des résultats de tests donnent à penser qu'on peut expliquer les faibles revenus des nouveaux migrants par leur niveau d'instruction plus bas et que ce phénomène disparaît dès que l'écart des savoirs est comblé.

Renvois

Alesina, A., A. Devleeschauwer, W. Easterly, S. Kurlat et R. Wacziarg (2002) "Fractionalization." NBER Working Paper No. 9411 (Cambridge: National Bureau of Economic Research).

Anderson, James E. et Eric van Wincoop (2003) "Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle." American Economic Review.

Balistreri, Edward J. et Russell H. Hillberry (2001) "Trade Frictions and Welfare in the Gravity Model: How Much of the Iceberg Melts?" (Université Purdue et la Commission américaine du commerce international).

Brubaker, William R. "Citizenship and Naturalization" in William Brubaker, ed. Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America (New York: University Press of America).

Burvill, P.W. (1998) "Migrant Suicide Rates in Australia and in Country of Birth." Psychological Medicine 28(1): 201-8.

Chen, Natalie (2003) "Intra-National Versus International Trade in the European Union: Why Do National Borders Matter?" Journal of International Economics.

Costa, Dora L. et Mathew E. Kahn (2003) "Civic Engagement and Community Heterogeneity: An Economist's Perspective." Perspectives on Politics: 103-11.

Fennema, M. et J. Tillie (1999) "Political Participation and Political Trust in Amsterdam: Civic Communities and Ethnic Networks." Journal of Ethnic and Migration Studies 25 (4): 703-26.

Fennema, M. et J. Tillie (2001) "Civic Community, Political Participation and Political Trust of Ethnic Groups." Connections 24(1): 26-41.

Ferrada-Noli, M. (1997) "Health and Socio-Economic Indicators in Psychiatric Catchment Areas with Divergent Suicide Rates" Psychological Reports 81(2): 611-19.

Fischer, David H. (1989) Albion's Seed: Four British Folkways in America. (New York: Oxford University Press).

Frenette, Marc et René Morissette (2003) « Convergeront-ils un jour? Les gains des travailleurs immigrants et de ceux nés au Canada au cours des

dernières décennies. » (Ottawa : Direction des études analytiques documents de recherche de Statistique Canada à www.statcan.ca/francais/research/11F0019MIF/11F0019MIF2003215.pdf).

Halman, Loek (2001) The European Values Study: A Third Wave. (Tilburg: Work and Organization Research Centre).

Head, Keith et John Ries (1998) "Immigration and Trade Creation: Evidence From Canada." Revue canadienne d'économique 31(1): 47-62.

Heath, Joseph (1997) "Immigration, Multiculturalism, and the Social Contract" Canadian Journal of Law and Jurisprudence 10 (2): 343-61.

Helliwell, John F. (1996) "Do Borders Matter For Social Capital? Economic Growth and Civic Culture in U.S. States and Canadian Provinces." NBER Working Paper No. 5863 (Cambridge: National Bureau of Economic Research). Publié ensuite chez Lars Osberg, ed. The Economic Implications of Social Cohesion (Toronto: University of Toronto Press, 2003) 19-42.

Helliwell, John F. (1998) How Much Do National Borders Matter? (Washington DC: Brookings Institution Press).

Helliwell, John F. (2002a) Globalization and Well-Being. (Vancouver: UBC Press).

Helliwell, John F. (2002b) "How's Life? Combining Individual and National Variables to Explain Subjective Well-Being. NBER Working Paper No. 9065 (Cambridge: National Bureau of Economic Research). (Publié ensuite dans Economic Modelling).

Helliwell, John F. (2003) "Social Capital and Well-Being: Does Suicide Pose a Puzzle?"

Hou, Feng et Garnett Picot (2003) « Enclaves de minorités visibles dans les quartiers et résultats sur le marché du travail des immigrants. » (Ottawa : Direction des études analytiques documents de recherche de Statistique Canada à www.statcan.ca/francais/IPS/Data/11F0019MIF2003204.htm).

Inglehart, Ronald, et al (2000) World Values Surveys and European Values Surveys, 1981-1984, 1990-1993, and 1995-1997 (fichier informatique) Version ICPSR. (Ann Arbor, Michigan: Inter-university Consortium for Political and Social Research).

Kapur, Devesh (2001) "Diasporas and Technology Transfer." Journal of Human Development 2(2): 265-86.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobatoni (1999a) "Aggregating Governance Indicators." Document de travail no 2195 du département des recherches en politiques de la Banque mondiale.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobatoni (1999b) "Governance Matters." Document de travail no 2196 du département des recherches en politiques de la Banque mondiale.

Keller, Wolfgang (2002) "Geographic Localization of International Technology Diffusion." American Economic Review 92 (1): 120-42.

Kliewer, E. (1991) "Immigrant Suicide in Australia, Canada, England and Wales, and the United States." Journal of the Australian Population Association 8(2): 111-28.

Kymlicka, Will (2003) La voie canadienne : repenser le multiculturalisme. (Montréal : Éditions du Boréal).

McCallum, John (1995) "National Borders Matter: Canada-U.S. Regional Trade Patterns." American Economic Review 85: (June): 615-23.

Miguel, Edward (2003) "Tribe or Nation? Nation-Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania." (Faculté d'économie de l'Université de Berkeley).

Miguel, Edward et Mary-Kay Gugerty (2002) "Ethnic Diversity, Social Sanctions and Public Goods in Kenya" (Faculté d'économie de l'Université de Berkeley).

Organisation de coopération et de développement économiques (2001) Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social (Paris : OCDE).

Potter, L.B. et al (2001) "The Influence of Geographic Mobility on Nearly Lethal Suicide Attempts." Suicide and Life-Threatening Behavior 32(1 Suppl): 42-8.

Putnam, Robert D. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. (New York: Simon & Schuster).

Rice, Tom W. et Jan L. Feldman (1997) "Civic Culture and Democracy From Europe to America" Journal of Politics 59(4): 1143-72.

Soroka, Stuart N., John F. Helliwell et Richard Johnston (2003) "Modelling Trust" In Richard Johnston and Fiona Kay, eds., Diversity, Social Capital and the Welfare State. (Vancouver: UBC Press, à venir).